

# Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet

*En studie av embetsverkets  
beslutningsatferd i EUs komité-system*

Mats Petter Sydengen



Masteroppgave ved institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013



# Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet

En studie av embetsverkets beslutningsatferd i EUs komité-system.

© Mats Petter Sydengen

2013

Antall ord: 17100

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet

En studie av embetsverkets beslutningsatferd i EUs komité-system.

Mats Petter Sydengen

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Den norske forvaltningen er en sentral aktør i Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet. Ukentlig reiser norske tjenestemenn til Brussel for å delta i ekspertkomiteer under Kommisjonen og arbeidsgrupper under Rådet. I ekspertkomiteene deltar tjenestemennene i det første stadiet med nye lovforslag og policy-initiativ, mens de i rådsarbeidsgruppene er deltakere i Rådets forberedende fase. Denne studien setter søkelys på norske forvaltningsansattes beslutningsatferd ved deltakelse i disse foraene. Ved å bruke Schengen-samarbeidet som case, som er det eneste policy-området hvor Norge har deltakelsesrett både i kommisjons- og rådsstrukturen, undersøkes det hvorvidt beslutningsatferden til norske forvaltningsansatte varierer avhengig av om deltakelsen foregår i arbeidsgruppene under Rådet eller ekspertkomiteene under Kommisjonen. Studien bygger på og er inspirert av tidligere forskning om hva som skjer med nasjonale tjenstemenns rolleforståelse, identiteter og interesser ved deltakelse i komité-arbeid på EU-nivå.

Det er foretatt ni semi-strukturerte intervjuer, alle av norske departement- og direktoratsansatte, og snøballprinsippet er brukt som metode for innhenting av intervjuobjekter. Funnene i oppgaven viser at beslutningsatferden blant norske forvaltningsansatte i noen grad varierer avhengig av om deltakelsen foregår i rådsarbeidsgruppene eller ekspertkomiteene under Kommisjonen, men at atferden i de to komiteene samtidig har flere likhetstrekk. Disse resultatene analyseres ved hjelp av tre teoretiske perspektiver: et organisasjonsstrukturelt, et mellomstatlig og et kulturelt perspektiv. Jeg argumenter for at variasjonen i atferd avhengig av om deltakelsen foregår i kommisjons- eller rådsstrukturen må forstås som en effekt av ulik organisatorisk kontekst i de to komiteene og best belyses av det organisasjonsstrukturelle perspektivet. Samtidig bidrar både det mellomstatlige og det kulturelle perspektivet til økt forståelse hva gjelder funnene av flere likhetstrekk i de forvaltningsansattes beslutningsatferd uavhengig av organisatorisk kontekst.



# Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en god og lærerik opplevelse. Mye av æren for det vil jeg gi min veileder Professor Morten Egeberg. Han har fra første stund vist stor interesse for mitt prosjekt, bidratt med gode råd, vært imøtekommende og alltid hatt en åpen dør når jeg har trengt det. En bedre veileder finnes trolig ikke.

Jeg vil også benytte denne anledningen til å takke ARENA Senter for europaforskning for å ha tilbudt meg studentplass ved senteret. Det har vært veldig inspirerende å få være en del av et slikt fagmiljø og gitt meg motivasjon i skriveprosessen. Jeg vil også takke Stefan, Helga og Linn Hege for å ha bidratt til et godt arbeidsmiljø på prosjektrummet.

Til slutt ønsker jeg å takke min familie: Vendla, Tom, Manja, Pål Robin, Sara, Arne og Ingrid for å ha formet meg til den personen jeg er blitt. En nødvendig betingelse for fullførelsen av min høyere utdanning.

Oslo, 10.mai, 2013,  
Mats Petter Sydengen





# Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon .....	1
1.1	Innledning.....	1
1.2	Tidligere studier.....	2
1.3	Disposisjon for oppgaven .....	4
2	Teori .....	6
2.1	Det organisasjonsstrukturelle perspektivet.....	6
2.1.1	Teoretiske forventninger .....	9
2.2	Et mellomstatlig perspektiv .....	10
2.2.1	Teoretiske forventninger .....	11
2.3	Kulturperspektivet .....	11
2.3.1	Teoretiske forventninger .....	12
3	Metode.....	14
3.1	Forskningsdesign .....	14
3.2	Operasjonalisering .....	15
3.2.1	Avhengig variabel .....	16
3.2.2	Uavhengige variable.....	17
3.3	Datainnhenting.....	18
4	Bakgrunnsempiri .....	21
4.1	Historien om Schengen.....	21
4.2	Norges tilknytning til Schengen .....	24
4.3	Norsk deltakelse i Rådet innenfor Schengen-relevante saker .....	27
4.4	Norsk deltakelse i Kommisjonen innenfor Schengen-relevante saker .....	28
5	Empiri.....	30
5.1	Informasjonsfasen.....	30
5.2	Forhandlingsfasen.....	35
6	Analyse.....	40
6.1	Møtedeltakernes beslutningsatferd og det organisasjonsstrukturelle perspektivet....	40
6.2	Møtedeltakernes beslutningsatferd og den mellomstatlige tilnærmingen .....	42
6.3	Møtedeltakernes beslutningsatferd og kulturtilnærmingen .....	44
7	Konklusjon .....	46
	Litteraturliste .....	49
	Vedlegg .....	54

# Liste over tabeller

Tabell 5.1.....	31
Tabell 5.2.....	35

# 1 Introduksjon

## 1.1 Innledning

Schengen-avtalen fra 1999 er den største og viktigste justispolitiske avtalen mellom Norge og EU (NOU: 2012:2:686). Avtalen omfatter blant annet felles regler for oppheving av indre grensekontroll, ytre grensekontroll, og tiltak for bekjempelse av grensekryssende kriminalitet (ibid:71). Innholdet i Schengen-avtalen er i stadig utvikling, og det er blitt vedtatt 158 nye rettsakter siden Schengen ble innlemmet i EU og frem til i dag (ibid:693). I motsetning til EØS-avtalen har Norge ingen reservasjonsrett mot nye rettsakter i Schengen-avtalen, slik at avtalen opphører om Norge avstår fra en ny rettsakt. Disse rettsaktene omhandler til dels sensitive og prinsipielle spørsmål som personvern, rettsikkerhet og kriminalbekjempelse og vil kunne ha store konsekvenser for norsk justispolitikk (ibid:717).

Embetsmenn fra nasjonale forvaltninger er viktige deltakere i arbeidet med nye rettsakter (Trondal 2006:391), og i følge europautredningen (NOU 2012:161) er det i praksis i stor grad forvaltningen som håndterer den løpende norske europapolitikken. Som deltakere i EUs komité-system er nasjonale tjenestemenn med på det begynnende stadiet i Kommisjonens arbeid med nye lovforslag (ekspertkomiteene), Rådets første gjennomgang av Kommisjonens lovforslag (rådsarbeidsgruppene), og en del av medlemstatenes kontroll av Kommisjonens delegerte lovgivningsmyndighet (komitologikomiteer) (Trondal 2006:392). Som et ikke-EU-land har Norge i all hovedsak kun mulighet til å delta i komiteer under Kommisjonen (NOU 2012:2:170-182). Det finnes imidlertid et unntak: behandling av Schengen-relevante saker. Gjennom Schengen-avtalen har Norge, i tillegg til deltakelsesrett i Kommisjonens komiteer, også tilgang til Rådet (ibid: 695). Ved å kunne delta i hele policy-prosessen, fra en sak blir satt på dagsorden til den når ministerrådet for avstemming, har Norge en helt annen påvirkningsmulighet enn hva tilfellet er på andre policy-felt. Denne unike tilgangen til EUs beslutningsstruktur betyr at Norge i stor grad fungerer som et ordinært EU-medlem når saker som omhandler Schengen er på dagsorden (ibid:697).

Det faktum at nasjonale forvaltninger er en så aktiv part i EUs policy-prosess, og det element av maktoverføring fra politisk til administrativt nivå det innebærer, gjør det interessant å undersøke hvordan nasjonale tjenestemenn ser på sin egen rolle som deltaker i policy-prosessen. Hvilke hensyn norske tjenestemenn vektlegger i møte med ulike situasjoner ved behandling av Schengen-relevante saker vil kunne ha konsekvenser for hvilken

justispolitisk rolle Norge spiller i EU. Spørsmålet er derfor av samfunnsmessig interesse. Da deltakelsen skjer i to ulike institusjoner vil det være teoretisk interessant å undersøke om det finnes variasjon i tjenestemennenes atferd avhengig av hvilken EU-institusjon de deltar i. Norges unike institusjonelle tilknytning til EUs beslutningsstruktur gjennom Schengen-avtalen gjør at dette er det eneste politikkområde hvor det er mulig å undersøke om norske forvaltningsansattes atferd varierer med ulik organisatorisk tilknytning på EU-nivå.

Med dette som bakgrunn formuleres følgende problemstilling:

*Varierer norske forvaltningsansattes beslutningsatferd avhengig av om de deltar i kommisjons- eller rådsstrukturen innenfor Schengen-relaterte saker i EU?*

Med forvaltningsansatte tenkes det på statlige ansatte i departement eller direktorat. Med beslutningsatferd menes en prosess hvor premisser tilføres og velges ut (Egeberg 1992:188; Simon 1965). Som presentert i metodekapittelet nedenfor gjøres beslutningsatferd målbar ved å definere fire premissleverandører for atferd; rollen som regjeringsrepresentant, ekspertrollen, policy-sektorrollen og rollen som en del av en felles europeisk administrasjon. Hva som er Schengen-relaterte saker har ofte vært et diskusjonstema mellom norske myndigheter og EU. Det defineres her som de saker hvor Norge har deltakelsestilgang til rådsstrukturen i EU. En nærmere utdypning av forventede sammenhenger vil bli gitt i teorikapittelet.

Oppgaven avgrenses på følgende måte; I Rådet vil oppgaven avgrenses til norsk deltakelse i arbeidsgrupper. COREPER og ministerrådet er utelatt. I Kommisjonen er fokus på deltakelse i ekspertgrupper knyttet til forberedelse av Schengen-relevante saker. Deltakelse i programkomiteer og komitologiprosedyrer er utelatt fra studien. Studien vil altså ta for seg norsk deltakelse i ekspertgrupper i Kommisjonen og arbeidsgrupper i Rådet.

## **1.2 Tidligere studier**

Studien er inspirert av og bygger på tidligere forskning om hva som skjer med nasjonale tjenestemenns rolleforståelse, identiteter og interesser ved deltakelse i komité-arbeid på EU-nivå (Beyers 2005; Egeberg 1999a; Egeberg et.al 2003; Lewis 2005; Trondal og Veggeland 2003). Felles for studiene er at de vektlegger institusjoners mulighet til å forme tjenestemennenes rolleforståelse, identiteter og interesser. Et sentralt spørsmål er hvorvidt nasjonale tjenestemenn opplever et lojalitetsskifte fra nasjonale til overnasjonale institusjoner,

eller om de utelukkende tjener nasjonale interesser ved deltakelse i EU-komiteer. Et annet spørsmål er hvordan nasjonale tjenestemenns rolle som politisk lojale og høyt utdannende tjenestemenn, ansatt i sektorspesialiserte departement og direktorat, blir påvirket av deltakelse i en internasjonal organisasjon som EU. Nedenfor gis det en kort redegjørelse av relevant empiri fra disse studiene.

I sin studie fra 2005 om nasjonale byråkraters deltakelse i arbeidsgrupper under Rådet utfordrer Jan Beyers det tradisjonelle synet på rådsarbeidsgrupper som en utelukkende mellomstatlig arena. Beyers datamateriale indikerer at de nasjonale tjenestemennene i stor grad oppfatter både det å fremme en felles europeisk politikk og det å forsvare nasjonale interesser som passende atferd (Beyers 2005:919). Videre viser Beyers data at visse elementer ved tjenestemennenes hjemlige forvaltningsdomene, som f.eks. hvorvidt tjenestemennene får instruks fra hjemlige myndigheter og samfunnselitens holdninger til Europa, påvirker tjenestemennenes rolleforståelse (ibid: 929-932). I likhet med Beyers viser Jeffrey Lewis, i sin studie om nasjonale permanente representanters deltakelse i COREPER, at nasjonale og overnasjonale identifikasjoner kan leve side om side og ofte er tett sammenvevd (Lewis 2005:967). Dette argumenteres for å skje ved at tjenestemennene, på bakgrunn av sosialisering, overholder uformelle normer og lar seg overbevise av kollektivt aksepterte argumenter. Gjennom en case-studie av lokalvalgsdirektivet fra 1994 viser Lewis hvordan tjenestemennenes tilslutning til uformelle normer og normativ overtalelse påvirket både forhandlingsatferden og utfallet av forhandlingene (ibid:966). Også Egebergs (1999a) resultater viser at deltakelse på overnasjonalt nivå har en positiv betydning for tjenestemenns følelse av tilhørighet til EU, men at denne tilhørigheten til overnasjonale organer er sekundær sammenlignet med tilhørigheten til nasjonale organer (Egeberg 1999a:465).

I motsetning til Beyers og Lewis, som undersøkte nasjonale tjenestemenns deltakelse i rådsarbeidsgrupper og COREPER, undersøkte Egeberg deltakelse i ekspertkomiteene under Kommisjonen og arbeidsgruppene under Rådet. Ved å spørre om tjenestemennenes følelse av tilhørighet til egen regjering, departement, profesjon og policy-sektor fant Egeberg en relativt sterk variasjon i tjenestemennenes tilhørighet til egen regjering avhengig av om deltakelsen foregikk i ekspertkomiteene eller rådsarbeidsgruppene (ibid:468). I rådsarbeidsgruppene svarte nittitre prosent at de følte en sterk tilknytning til egen regjering, mens sekstiseks prosent svarte det samme i ekspertkomiteene. Videre viser resultatene at tilhørigheten til egen profesjon er større i ekspertkomiteene enn i rådsarbeidsgruppene, og at tilhørigheten til eget departement og policy-sektor er noe sterke ved deltakelse i rådsarbeidsgrupper (Egeberg 1999a:468). Med bakgrunn i disse resultatene slår Egeberg fast at arbeidsgruppene under

Rådet og ekspertkomiteene under Kommisjonen er ulike arenaer som fremkaller ulike referansepunkter blant nasjonale tjenestemenn (ibid:471).

I sin studie fra 2003 undersøkte Jarle Trondal og Frode Veggeland om norske og svenske tjenestemenn ansatt på departements- og direktoratsnivå i hovedsak så på seg selv som regjeringsrepresentanter, uavhengige eksperter eller overnasjonale aktører. Det empiriske datamateriale viser alle de tre rollene blir fremkalt ved deltakelse i ekspertkomiteene. Regjeringsrepresentantsrollen og rollen som uavhengig ekspert mer enn den overnasjonale rollen (Trondal og Veggeland 2003:73). Det at utvalget i undersøkelsen besto av både departements- og direktoratsansatte gjorde det mulig for Trondal og Veggeland å se om det er variasjon i tjenestemennenes rolleforståelse avhengig av om de er ansatt i departement eller direktorat. Dataene viser at det er en sterk positiv korrelasjon mellom det å være ansatt i departement og det å bry seg om signaler fra politisk ledelse og innta posisjoner de tror er i nasjonens interesse (ibid:72). Ansatte i direktorater føler større lojalitet til egen sektor og legger mer vekt på profesjonelle vurderinger (ibid.).

Morten Egeberg, Jarle Trondal og Gunther F. Schaefer (2003) omfattende data om nasjonale tjenestemenns deltakelse i rådsarbeidsgrupper, ekspertgrupper under Kommisjonen og komitologikomiteer viser tydelig at ekspertkomiteer og rådsarbeidsgrupper, som er de EU-komiteene denne studien vil konsentrere seg om, representerer to ulike policy-arenaer. Hva gjelder følelse av lojalitet til egen regjering er den, i likhet med resultatene fra Egeberg studie fra 1999, større i rådsarbeidsgruppene enn i ekspertkomiteene. Videre viser resultatene at tjenestemennenes følelse av lojalitet til eget departement/direktorat, policy-sektor, utdanningsbakgrunn og komiteen de deltar i, er større i rådsarbeidsgruppene enn i ekspertkomiteene.

## **1.3 Disposisjon for oppgaven**

I kapittel to presenteres oppgavens teoretiske rammeverk. Dette rammeverket består av et organisasjonsstrukturelt, et mellomstatlig og et kulturelt perspektiv. Videre vil det i kapittel tre gis en redegjørelse for oppgavens forskningsdesign, og en vurdering av dette designets kvalitet. I tillegg operasjonaliseres oppgavens variable. I kapittel fire gis det en beskrivelse av viktige utviklingstrekk i Schengen-samarbeidets historie og Norges historiske og institusjonelle tilknytning til samarbeidet. I kapittel fem presenteres det empiriske grunnlaget for analysen, som er norske forvaltningsansattes beslutningsatferd ved deltakelse i EU-komiteer innenfor Schengen-relevante saker. Deretter vil disse empiriske funnene blir forsøkt

analysert i lys av de teoretiske perspektivene presentert i kapittel to. Til slutt vil det i kapittel syv gis en kort oppsummering og svar på oppgavens problemstilling.

## 2 Teori

Dette kapittelet inneholder tre teoretiske perspektiver som skal benyttes i den empiriske analysen. To av perspektivene, et organisasjonsstrukturelt og et mellomstatlig, predikerer motstridende svar på avhandlingens problemstilling. Mens det organisasjonsstrukturelle utløser forventinger om variasjon i forvaltningsansattes atferd avhengig av om de deltar i Kommisjons- eller rådsstrukturen i EU innenfor Schengen-relevante saker, forventes det ingen variasjon sett ut fra et mellomstatlig perspektiv. Det tredje perspektivet, kulturperspektivet, kan ikke svare på problemstillingen direkte. Da perspektivet allikevel er en del av avhandlingens teoretiske rammeverk er det fordi kulturperspektivet legger vekt på elementer oppfattet som viktig for å få størst mulig forståelse av hva som kan påvirke forvaltningansattes beslutningsatferd.

### 2.1 Det organisasjonsstrukturelle perspektivet

Den organisasjonsstrukturelle tilnærmingen til europeisk integrasjon fokuserer på individuelle aktørers organisatoriske kontekst for å kunne forstå deres atferd, interesser og identitet (Egeberg 2004: 199). Det er antatt at institusjoner kan utruste individuelle aktører med mål og interesser (Egeberg 2012:158), og at ulike organisatoriske kontekster vil kunne aktivere ulike rolleforståelser blant organisasjonsmedlemmene (Trondal 2001:10). Sentralt er det at individer blir ansett som begrenset rasjonelle. Dette vil kunne føre til at organisasjonsmedlemmer vil ha begrenset med tid, oppmerksomhet og analysekapasitet i utførelsen av de oppgavene de står ovenfor (Vestlund 2009:16). Den organisatoriske konteksten organisasjonsmedlemmer befinner seg i vil kunne sies å fungere som et hjelpemiddel i en, for individet, uoversiktlig og informasjonsoverlastet virkelighet. Organisatoriske faktorer som organisasjonsstruktur, demografi og locus er antatt å fungere som seleksjonsfiltre for organisasjonsmedlemmene og vil dermed prege individets holdninger og handlinger (Egeberg 2012:158; Vestlund 2009:16). Organisasjonsstruktur, demografi og locus er av Egeberg (2012) presentert som nøkkelvariable innenfor dette perspektivet. I denne avhandlingen vil forskjellige dimensjoner ved organisasjonsstrukturen, både i hjemlig forvaltning og i EU, bli sett på som de viktigste uavhengige variablene hva gjelder beslutningsatferden til norske forvaltningsansatte som deltar i møter på EU-nivå.

Scott (1981) definerer organisasjonsstruktur som en normativ struktur sammensatt av regler og roller som spesifiserer mer eller mindre tydelig hvem som er forventet å gjøre hva



og hvordan. Organisasjonsstruktur vil på bakgrunn av dette kunne sies å definere hva slags mål som ønskes oppnådd, og hvilke vurderinger og alternativer som skal bli sett på som relevante (Egeberg 2012:158). I følge Egeberg (ibid.) er det fire elementer som gir grunnlag for å anta at organisasjonsmedlemmer etterkommer organisatoriske normer; For det første passer individets behov for forenkling godt sammen med organisasjonsstrukturens forventninger til atferd. For det andre er det antatt at individer vil føle en moralsk forpliktelse til å handle i henhold til normene som er i organisasjonen. For det tredje vil det å agere i henhold til organisasjonens normer ofte være i organisasjonsmedlemmets egeninteresse. Til slutt tenkes det at sosial kontroll blant organisasjonsmedlemmets kolleger vil gjøre avvikende atferd mindre sannsynlig.

Sett fra dette perspektivet vil det være sentralt å kartlegge hvordan en institusjon er spesialisert, både horisontalt og vertikalt. Avhandlingens første uavhengige variabel er horisontalt spesialiseringsprinsipp. Horisontal spesialisering uttrykker hvordan forskjellige politikkområder er knyttet sammen eller koblet fra hverandre (ibid:159). De områder som hører «hjemme» i samme enhet er antatt å være mer koordinert enn områder som tilhører forskjellige enheter (ibid.). Hvilket horisontalt spesialiseringsprinsipp en organisasjon har, i denne sammenheng territorielt eller sektorielt (Gulick 1937), antas å ha konsekvenser for hvilke perspektiver og oppmerksomhetsfokus beslutningstakere vil kunne ha i en policyprosess. Et territorielt spesialiseringsprinsipp innebærer at organisasjonsstrukturen speiler en territoriell oppdeling i samfunnet (Christensen et.al 2009:39). Det antas at en slik struktur vil kunne underbygge romlige skillelinjer og at beslutningstakere vil rette oppmerksomheten mot territorielle hensyn (Egeberg 2006:33). Med et slikt spesialiseringsprinsipp kan man tenke seg at forskjellige sektorielle hensyn vil bli vurdert innen en gitt geografisk referanseramme (Egeberg 1999b:158). Et sektorielt spesialiseringsprinsipp deler saker etter formåls- eller sektorområder (Christensen et.al 2009:38). Det er antatt at en slik struktur vil kunne undergrave romlige skillelinjer og rette organisasjonsmedlemmenes fokus mot sektorielle hensyn.

Vertikal spesialisering, som er avhandlingens andre uavhengige variabel, tar for seg intendert arbeidsfordeling mellom hierarkiske nivåer innenfor eller mellom organisasjoner (Egeberg 2012:159). Arbeidsfordeling innenfor en organisasjon kan eksemplifiseres ved stillingsnivå i et departement. Samtidig kan sentralforvaltningen også spesialiseres vertikalt inn i separate institusjoner for eksempel gjennom et departement og et direktorat (ibid:163). På EU-nivå finnes det byråer underlagt Kommisjonen. Disse kan i stor grad sidestilles med direktorater rent organisasjonsteoretisk. Det er antatt at arbeidsfordelingen mellom hierarkiske

nivåer eller mellom organisasjoner vil kunne ha effekt på organisasjonsmedlemmenes rolleforståelse. Dette fordi rolleforståelsen er forventet å være delvis betinget av organisasjonsmedlemmets stillingsnivå (Egeberg og Sætren 1999:96). Høyt plasserte organisasjonsmedlemmer har oftere kontakt med politisk ledelse i eget departement, og oftere kontakt med organisasjonsmedlemmer fra andre enheter, enn hva kolleger lenger ned i hierarkiet har. Man vil derfor kunne tenke seg at de høyt plasserte organisasjonsmedlemmene er mer utsatt for politisk styring enn lavere plasserte tjenestemenn. I tillegg vil kontakten med tjenestemenn fra andre organisasjonsenheter kunne føre til at disse tjenestemennene vil være utrustet med et større sett av hensyn i møte med nye oppgaver. Tjenestemenn plassert i organisasjoner spesialisert inn i underordnede separate organisasjoner, som for eksempel et direktorat eller et EU-byrå, er antatt å ha større rom for faglig skjønn og autonomi enn hva tjenestemenn i departement har.

Den tredje og siste uavhengige variabelen relatert til organisasjonsstruktur er karakteristikker ved organisasjonsmedlemmenes tilknytning til organisasjonen. Hvorvidt organisasjonsdeltakere er primært eller sekundært tilknyttet en organisasjon er antatt å ha konsekvenser for deres deltakelse i organisasjonen. Om et organisasjonsmedlem har flere organisatoriske tilknytninger forventes det at den organisasjonen individet primært er tilknyttet vil være det primære referansepunktet (ibid:97). Selv om en institusjons påvirkningsmulighet på individers atferd er størst om individet har primært tilknytning til organisasjonen, antas det at man til en viss grad også blir påvirket om man har sekundær organisatorisk tilknytning.

Organisasjonsdemografi referer til personsammensetning i form av egenskaper som alder, kjønn, etnisitet, nasjonalitet, utdanning og ansiennitet (Pfeffer 1982:277; Egeberg 2012:159). Generelt kan det virke som det kun er utdanning av et individs bakgrunnsfaktorer som har en effekt på individers beslutningsatferd (Egeberg 2012:159). Utdanning er oppgavens fjerde uavhengige variabel. Det antas at et organisasjonsmedlem, i møte med ulike situasjoner preget av knapphet på tid og oppmerksomhet, vil trekke på verdier og handlingsmodeller internalisert gjennom langvarige utdannelsesløp (Egeberg 1992: 191). Det kan tenkes at i settinger hvor det er høy frekvens av individer med samme profesjon, vil ekspertrollen bli mer fremtredende. Antakelsen bygger på at samholdet i en gruppe kan styrkes dersom et faglig fellesskap kommer i tillegg, og ytterligere styrker vekten som legges på faglige faktorer (Vestlund 2009:21).

Den femte og siste variabelen innenfor det organisasjonsstrukturelle perspektivet omhandler den fysiske dimensjonen i organisasjonslivet. Organisasjonens locus kan sies å

være den fysiske plassering og struktur i en organisasjon (Egeberg 2006:54). Fysisk plassering vil kunne ha betydning for organisasjonsmedlemmer med flere organisatoriske tilknytninger, dette fordi de da lettere kan skille mellom de forskjellige organisatoriske roller de eventuelt måtte inneha (Egeberg 2012:160). Denne variabelen vil i stor grad fungere som en ”støttevariabel”.

### **2.1.1 Teoretiske forventninger**

Alle intervjuobjektene i undersøkelsen har primær organisatorisk tilknytning til Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet, UD eller Utlendingsdirektoratet. Effekten av den organisatoriske konteksten på EU-nivå antas ikke å være så sterk som den ville ha vært om intervjuobjektene hadde hatt primær tilknytning til EU-institusjonene. Det forventes derfor at rollen som nasjonal representant vil stå sterkt blant samtlige intervjuobjekter, men at ulike organisatoriske faktorer kan påvirke blandingsforholdet mellom de potensielle rollene.

Kommisjonen og Rådet er ulikt organisert horisontalt. Det basale spesialiseringsprinsippet i Rådet er territorielt, selv om ministerrådsmøtene og arbeidsgruppene er sektorielt organisert (Egeberg 2006:22). Det forventes at rollen som nasjonal representant vil stå svært sterkt hos intervjuobjektene som deltar i Råds-strukturen. Kommisjonen er organisert på bakgrunn av et sektorielt spesialiseringsprinsipp (Egeberg 2006:23). Det forventes derfor at beslutningsatferden blant deltakerne i Kommisjonen vil være mer blandet, og at policy-sektorrollen vil stå forholdsvis sterkt.

Ved å være ansatt enten på departements- eller direktoratsnivå tilhører intervjuobjektene ulike hierarkiske nivåer i hjemlig forvaltning. Det forventes at ekspertrollen vil stå sterkere hos enheter med organisatorisk tilknytning til direktoratsnivå, enn enheter med tilknytning til departementsnivå. Videre forventes det at enheter på departementsnivå, i større grad enn enheter på direktoratsnivå, vil ha en atferd i tråd med forventningene innebygd i rollen som regjeringsrepresentant. Alle intervjuobjektene har forholdsvis lang utdanning. I situasjoner der svært mange av deltakerne i møtene på EU-nivå har samme profesjon forventes det at ekspertrollen vil kunne stå forholdsvis sterkt.

## 2.2 Et mellomstatlig perspektiv

Fra midten av 1960-tallet og frem til i dag har intergovernmentalisme vært en svært sentral del av den akademiske diskursen innenfor europeisk integrasjonsteori (Cini 2010: 87). Dette er en tilnærming til europeisk integrasjon som legger stor vekt på rollen til nasjonalstatene, og samtidig reduserer viktigheten av overnasjonale institusjoner (ibid.). Intergovernmentalisme er avledet fra klassiske teorier om internasjonal politikk som realisme og nyrealisme (ibid.). Det er nasjonalstatene som er nøkkelaktørene i internasjonale relasjoner og samhandling mellom stater foregår primært mellom nasjonale regjeringer (ibid:88). Samarbeid mellom land blir forstått som et resultat av en erkjennelse hos nasjonalstater om at felles problemer krever felles løsninger, og ikke som et resultat av idealisme eller ideologi (ibid:89). Statenes preferanser er antatt å være i stor grad materielle, avledet fra enten geopolitiske eller hjemlige dominerende interesser (Allerkamp 2009:8).

EU blir sett på som en internasjonal institusjon etablert for å redusere graden av anarki i det internasjonale mellomstatlige systemet. Med unntak av en svært institusjonalisert setting, anses ikke EU å skille seg vesentlig ut fra andre IGOer (Cini 2010:88). Delegering av suverenitet til overnasjonale institusjoner øker potensiell risiko for enhver medlemstat, men gir også mulighet for potensielle gevinster. En aksept for en slik delegering av myndighet blant nasjonalstatene vil altså skje på bakgrunn av en kostnad – nytte analyse (ibid.). Mer spesifikt legges det vekt på at denne deleringen vil kunne gjøre samhandlingen og forhandlingene mellom nasjonalstatene mer effektivt (ibid.). Selv om overnasjonale institusjoner som for eksempel Kommissjonen får overført funksjoner fra nasjonalstatene, anses ikke disse institusjonene å være kapable til å ha en uavhengig eller selvstendig rolle i integrasjonsprosessen. Overnasjonale institusjoner antas i stor grad å fungere som «tjenere» for nasjonalstatene (ibid:90).

Stater ses på som enhetlige rasjonelle aktører og konflikter og skillelinjer på det europeiske nivå vil legge seg langs nasjonale/territorielle konfliktlinjer (Isaksen 2012:10). Nasjonale tjenestemenn møter på den internasjonale scene med forhåndsdefinerte preferanser og identiteter, formulert på nasjonalt nivå (Myhre 2005:20). Nasjonale byråkraters eventuelle følelse av tilhørighet til et departement, profesjon eller policysektor blir erstattet med troskap til nasjonale myndigheter som helhet i det øyeblikk de samhandler med utlendinger (Egeberg 1999:2). På bakgrunn av kulturell ulikhet vil det være vanskelig å tenke seg at byråkrater vil kunne endre sin rolleoppfatning, og at samhandling på tvers av territorielle grenser heller vil understøtte territorielle tilhørigheter (Beyers 2005:909).

### **2.2.1 Teoretiske forventinger**

Da nasjonale tjenestemenn ut i fra et slikt perspektiv i stor grad kan bli ansett som delegerte forhandlere med standpunkt som representerer nasjonale holdninger, forventes det ikke stor variasjon i beslutningsatferd blant intervjuobjektene. Rollen som nasjonal representant forventes å stå sterkest uavhengig av hvilken organisatorisk kontekst de kommer fra i hjemlig forvaltning, og uavhengig av den organisatoriske konteksten på EU-nivå.

## **2.3 Kulturperspektivet**

Det kulturelle perspektivet legger vekt på uformelle normer og verdier i organisasjonen i forsøket på å forklare organisasjonsatferd. Verdier kan defineres som oppfatninger av det foretrukne og ønskelige, konstruert som en standard den eksisterende struktur og atferd kan sammenlignes med (Scott 2008:54). Normer spesifiserer hvordan ting burde gjøres og definerer legitime midler for måloppnåelse (ibid:55). Om en formell organisasjon utvikler uformelle normer og verdier i tillegg til de formelle, utvikles det institusjonelle trekk i organisasjonen (Christensen et.al 2009:52). Disse normene og verdiene føres inn i organisasjoner over tid og avspeiler organisasjonens egen spesielle historie, menneskene som har inngått i den, de gruppene den legemliggjør, de økonomiske verdiene de har skapt, og den måten den har tilpasset seg sine omgivelser på (Selznick 1997:24). Et eksempel, relevant for problemstillingen i denne oppgaven, er forventningen om at embetsverket skal være lojale, nøytrale og faglig uavhengige. Dette kan ses på som krav som har vokst frem som en del av norsk politisk kultur og som gjerne blir oppfattet som en del av normene for god forvaltningsskikk (St.mld.nr.11 2000-2001:8).

En slik institusjonaliseringsprosess vil kunne legge begrensninger på organisasjonsmedlemmers handlingsrom. Dette antas å skje på to måter: atferden bringes inn i en normativ orden og ved at man blir et «gissel til ens egen historie (Scott 2008:124). James G. March og Johan P. Olsens teori om organisasjonsatferd basert på en sømmelighetslogikk viser hvordan en normativ orden kan begrense individers handlingsrom. Å handle passende er å handle i henhold til institusjonaliserte praksiser i et felleskap basert på en gjensidig, og ofte underforstått, forståelse av hva som er sant, rimelig, naturlig, rett og godt (March og Olsen 2004:4). Et individ innehar en rekke roller og identiteter, alle utrustet med regler for hva som er passende atferd i situasjoner hvor de er relevante (ibid.). I følge March og Olsen foretar mennesker handlingsvalg ved å stille seg selv følgende spørsmål: Hva slags situasjon er dette?

Hva slags person er jeg? Hva gjør en person som meg i en situasjon som dette (March og Olsen 2004:4)? Ved å stille seg selv disse tre spørsmålene foretas det en slags matching av identiteter, situasjoner og atferdsregler. En slik matching er ofte relativ enkel for organisasjonsmedlemmet i stabile, legitime, veldefinerte og integrerte institusjoner. I slike situasjoner vil gjerne forventninger innebygd i regler, tankemønster og standard operasjonsprosedyrer i institusjonen bli tatt for gitt å være anvendbart i møte med en lang rekke situasjoner (ibid:7). Står organisasjonsmedlemmet ovenfor tvetydige og varierende regler i møte med tvetydige og uklare situasjoner vil denne matchingen kunne fremstå som langt vanskeligere for organisasjonsmedlemmet (ibid.).

Hva som anses som passende atferd i en organisasjon, altså hvilke verdier og identiteter som er passende for et organisasjonsmedlem i møte med en gitt situasjon, er antatt å være delvis betinget av organisasjonens historie. Argumentet er at valg tatt tidlig i en organisasjons begynnende og formative år vil ha konsekvenser for hvilke handlingsalternativer som blir sett på som gode i fremtiden. Logikken er at valgte institusjonelle ordninger reproducerer seg selv gjennom feedback-mekanismer, samt at det former den institusjonelle utviklingen ved å begrense påfølgende handlingsalternativer (Thelen 2004:27). Denne sti-avhengigheten er antatt å øke ved høy institusjonaliseringsgrad. Institusjonaliseringsgraden er i følge Krasner (1988:74) avhengig av to dimensjoner; vertikal dybde og horisontal bredde. Vertikal dybde referer til i hvilken grad den institusjonelle strukturen definerer organisasjonsmedlemmene (ibid.). Horisontal bredde referer til hvor tett institusjonelle aktiviteter er koplet sammen med andre aktiviteter. Hvis man kan endre en ting uten å måtte endre noe annet, er de institusjonelle aktivitetene løst koplet (ibid:75). Argumentet er ikke at institusjoner med høy institusjonaliseringsgrad ikke endres overhodet, men at disse endringene er små og stiavhengige.

Institusjoner med høy institusjonaliseringsgrad er altså antatt å være relativt resistente mot endring og en institusjons normer og verdier vil være stabile over lang tid, og da gjøre det lettere for organisasjonens medlemmer å handle passende avhengig av hvilke situasjoner de står ovenfor.

### **2.3.1 Teoretiske forventninger**

Perspektivets antakelser om atferd i samsvar med historisk betingede praksiser i et felleskap basert på en gjensidig, og ofte stilltiende forståelse av hva som er sant, rimelig naturlig, rett og

godt gjør at rollen som regjeringsrepresentant og ekspertrollen forventes å stå forholdsvis sterkt.

## 3 Metode

I dette kapittelet redegjøres det kort for valgt strategi for å besvare oppgavens problemstilling. Det blir vurdert metodologiske styrker og svakheter ved det valgte forskningsdesignet og oppgavens variable blir operasjonalisert. Til slutt redegjøres det for hvordan empirien er innhentet.

### 3.1 Forskningsdesign

Oppgavens hovedformål er å få økt kunnskap om norsk forvaltningsdeltakelse i forberedende arbeidsgrupper i EU ved behandling av Schengen-relevante saker. Dette ønskes oppnådd ved å undersøke hvordan norske forvaltningsansatte ser på sin egen rolle som deltaker i policy-prosessen i EU innenfor Schengen-relevante saker. Mer spesifikt ønsker avhandlingen å undersøke om ulike organisatoriske kontekster, både i hjemlig forvaltning og i EU, vil kunne påvirke deltakernes beslutningsatferd. Casestudiets fortrinn når det gjelder å få forståelse for aktører og deres intensjoner, gjør dette til en naturlig tilnærming for å besvare oppgavens problemstilling. Gerring (2007:20) definerer en casestudie som «the intensive study of a single case where the purpose of that study is – at least in part - to shed light on a larger class of cases (a population) ». Denne studien er altså en casestudie av norske forvaltningsansattes Kommisjon og Rådsatferd i EU innenfor Schengen-relevante saker med formål, i hvert fall delvis, å belyse andre Schengen-lands forvaltningsatferd i Kommisjonen og Rådet.

Kvaliteten på et forskningsdesign kan ofte evalueres gjennom fire kriterier; målevaliditet, indre validitet, ytre validitet og reliabilitet (Yin 2009:40). Hvorvidt en studie har god ytre validitet, er et spørsmål om studiets resultater er generaliserbare (ibid: 43). Da casestudier per definisjon bare undersøker en liten del av en større populasjon vil manglende generaliseringspotensialet ofte være den største ulempen ved en casestudie. Dette er også gjeldene i denne avhandlingen da det kun er 1/26 av populasjonen som undersøkes (tjueseks land i Schengen-samarbeidet). I følge Yin (2009:43) kan imidlertid casestudier være nyttige verktøy for analytisk generalisering. Det organisasjonsstrukturelle perspektivet brukt for å identifisere denne studiens case kan fungere som grunnlag for å hevde at studiens resultater kan generaliseres til andre Schengen-lands forvaltningsdeltakelse i Rådet og Kommisjonen. Dette begrunnes med at den organisatoriske konteksten disse menneskene omgir seg i er relativt like på nasjonalt nivå (organisatorisk tilknytning og spesialiseringsprinsipp), samt at den organisatoriske konteksten på EU-nivå er identisk. I tillegg finnes det ikke overbevisende



argumenter for at rolleoppfatningen blant forvaltningsansatte i andre Schengen-land er grunnleggende forskjellig fra rolleoppfatningen til norske forvaltningsansatte. Det kan imidlertid tenkes at forvaltningsansatte fra utenforlandet Norge ikke føler samme grad av forpliktelse til EU som sine utenlandske kollegaer, og at dette utenforskapet gjør at rollen som regjeringsrepresentant vil kunne stå noe sterkere blant norske forvaltningsansatte enn for forvaltningsansatte fra EU-land.

Da det antas at eventuell kovarians mellom uavhengig og avhengig variabel vil kunne forklares med kausalsammenheng, vil det være viktig å vurdere undersøkelsens indre validitet. I følge Blatter and Blume (2008:318) finnes det to nødvendige betingelser som må være oppfylt før man trekker kausalslutninger; (1) teoretisk utledede hypoteser for kausalretning og (2) at andre faktorer som kunne ha påvirket utfallet er kontrollert for. Denne studien har et sett av hypoteser knyttet til utfall på avhengig variabel avhengig av verdi på uavhengige variable. Dersom det det empiriske «mønsteret» tilsynelatende samsvarer relativt bra med det teoretisk predikerte, styrkes studiens indre validitet. Når det gjelder kontroll av utelatte variable med potensiell effekt på avhengig variabel anses dette godt ivaretatt. Dette begrunnes teoretisk med en eventuell variasjon i intervjuobjektene personlige preferanser vil bli tilsidesatt av organisatoriske normer (Egeberg 2012:4). Det faktum at hele seks av ni intervjuobjekter er deltakere i både Kommisjon- og rådsstrukturen gjør at en eventuell variasjon i disse intervjuobjektene beslutningsatferd ikke kan være påvirket av utelatte variable. En eventuell variasjon i intervjuobjektene beslutningsatferd anses derfor vanskelig forklart på annen måte enn gjennom ulik organisatorisk kontekst.

Reliabilitet, altså etterprøvbareheten til den empiriske analysen, er ofte kritisert for å være mangelfull i casestudier. For at en studie skal være etterprøvbar må studien dokumentere prosedyrene som er fulgt (Yin 2009:45). Dette forsøkes dokumentert senere i kapittelet. Vurderinger rundt forskningsdesignets målevaliditet vil bli en sentral del av operasjonaliseringskapittelet nedenfor.

## **3.2 Operasjonalisering**

En av de største metodologiske utfordringene ved operasjonalisering er å oppnå høy målevaliditet, altså at de operasjonelt definerte variablene måler de teoretiske begrepene de er ment å måle (Adcock og Collier 2001:530). Enhver verdi på en operasjonalisert variabel vil bli forstått og gitt mening i relasjon til en valgt definisjon av et teoretisk begrep (ibid:531). Derfor er det viktig at de operasjonaliserte variablene dekker meningen med det teoretisk

definerte begrepet på en god måte. I følge Adcock og Collier (2001:532) fungerer teoretisk definerte begreper som utgangspunkt for å bedømme målevaliditet. Altså vil spørsmål om hvorvidt defineringen av et teoretisk begrep er god eller ikke, være lite relevant knyttet til spørsmålet om målevaliditet. Det som vil være relevant er om de operasjonaliserte variablene dekker den valgte definisjonen av det teoretiske begrepet på en god måte, uavhengig av om selve definisjonen er god eller dårlig.

Økt målevaliditet kan oppnås ved å være oppmerksom på om de operasjonaliserte variablene dekker hele innholdet i begrepsdefinisjonen, og ved å forsikre seg om at utfall på ulike indikatorer innenfor samme teoretisk definerte begrep er empirisk forbundet (ibid:538-540). Hvorvidt de operasjonaliserte variablene dekker hele innholdet i begrepsdefinisjonene kan diskuteres gjennom å sammenligne definisjonsinnholdet og operasjonaliseringsinnholdet. Dette vil bli gjort nedenfor. Studiens avhengige variabel er beslutningsatferd. De uavhengige variablene er vertikal spesialisering, horisontal spesialisering, locus, utdanning og organisatorisk tilknytning.

### **3.2.1 Avhengig variabel**

Operasjonaliseringen av beslutningsatferd skjer på grunnlag av Jarle Trondals (2010) antakelser om innebygde spenninger i Kommisjonen og Rådets beslutningsdynamikk; mellomstatlig, overnasjonal, departemental og epistemisk dynamikk. Beslutningsatferd er gjort målbar ved å definere fire roller. De fire er rollen som regjeringsrepresentant, ekspertrollen, policy-sektorrollen og rollen som en del av en felles europeisk administrasjon. Rollene kan ses på som et sett av forventinger som de ovenfor nevnte dynamikkene er antatt å produsere. Rollen som regjeringsrepresentant inneholder et sett av forventinger (normer og regler) om lojalitet til regjeringen, og et bias i retning av nasjonale interesser (Trondal 2010:6). I ekspertrollen er det forventet at atferden er styrt av vitenskapelige og profesjonelle vurderinger (ibid:7). Policy-sektorrollen gir et sett av forventninger om en innoverrettet atferd koplet mot den enheten forvaltningsansatte har sin primære organisatoriske tilknytning (ibid.). Rollen som en del av en felles europeisk administrasjon gir en forventning om å forsvare europeiske interesser generelt. Disse rollene forventes alle samtidig, og i varierende styrke, å være premissleverandører for intervjuobjektene atferd. Altså kan man se på de fire ulike rollene som fire indikatorer på atferd, hver med fem verdier knyttet til seg. Intervjuobjektene vil bli bedt om å rangere, på en skala fra 1-5, hvordan hver av disse definerte rollene passer med hvordan de oppfatter at disse ulike rollene passer med egen deltakelse i de ulike EU-

komiteene. Da det er antatt at individene vil kunne trekke veksel på alle disse fire rollene samtidig, vil en eventuell påvirkning fra uavhengige variable, kun påvirke blandingsforholdet de fire rollene i mellom.

I hvilken grad «dekker» den operasjonaliserte variabelen beslutningsatferd, det teoretisk definerte begrepet beslutningsatferd? Dette kan i følge Adcock og Collier (2001:538) undersøkes ved å stille følgende to spørsmål; (1) Er nøkkelementer fra begrepsdefinisjonen utelatt i den operasjonaliserte variabelen? (2) Er upassende elementer inkludert i operasjonaliseringen? Et individ har potensielt mange ulike kilder for tilførsel og utvelging av premisser. Da beslutningsatferd i dette tilfellet viser til forvaltningsansattes atferd ved deltakelse i møter på EU-nivå, vil en utelatelse av premisser fremkalt av de forvaltningsansattes privatliv rettferdiggjøres. I spørsmålet om hvorvidt upassende elementer er inkludert i operasjonaliseringen vises det til at dette er en velkjent operasjonalisering brukt i tidligere studier med samme tema (Egeberg et.al 2003). I to av intervjuene ble det gjennom transkribering klart at målevaliditeten er relativ svak. Dette fordi intervjuobjektene til dels synes å ha oppfattet å ha blitt spurt om hvilke av de fire rollene de er forventet å trekke veksel på, i stedet for hvilke av rollene de faktisk trekker veksel på. Det blir derfor lagt mindre vekt på de to intervjuene i empirikapittelet.

### **3.2.2 Uavhengige variable**

Horisontal spesialisering blir gjort målbar med bakgrunn i Luther Gulicks (1937) skille mellom ulike prinsipper for horisontal spesialisering. Disse fire er sektorprinsippet, prosessprinsippet, klientprinsippet og geografiprinsippet (Egeberg 2012:5). Intervjuobjektene vil bli kategorisert ut i fra hvilket spesialiseringsprinsipp som er mest fremtredende i de ulike organisasjonene de deltar i. De ulike organisasjonene inneholder ofte elementer av flere spesialiseringsprinsipper, slik at grensene kan oppleves som relativt uklare. For eksempel vil det primære spesialiseringsprinsippet i Rådet være geografiprinsippet, samtidig som det finnes elementer av et sektorprinsipp. Selv om det opprinnelig er fire ulike prinsipper for horisontal spesialisering, velges det å operasjonalisere horisontal spesialisering til en dikotom variabel. Dette begrunnes med at intervjuobjektene tilhører sektorspesialiserte institusjoner i hjemlig forvaltning, og deltar i et geografisk spesialisert Råd og en sektorspesialisert Kommisjon på EU-nivå.

Vertikal spesialisering er gjort målbar ved å kategorisere intervjuobjektene på bakgrunn om de er ansatt i departement eller direktorat. Intervjuobjektene stillingsnivå

internt i organisasjonen er utelatt fra studien på grunn av anonymitetshensyn. På EU-nivå er det ikke relevant å kategorisere deltakelsen i ulike hierarkiske nivåer, da all deltakelse i denne undersøkelsen foregår i ekspertgrupper i Kommisjonen, og arbeidsgrupper i Rådet.

Organisatorisk tilknytning inneholder to dimensjoner. Primær tilknytning referer til den organisasjonen intervjuobjektet er forventet å bruke mest tid og energi i. Sekundær tilknytning referer til organisasjoner hvis medlemskap er på deltid.

Utdanning og locus er to variable som i stor grad fungerer som støttevariable. Utdanning måles ved å spørre intervjuobjektene om det er mange med samme utdanning som dem selv i de møtene intervjuobjektet deltar i. Hva som anses som mange vil variere fra intervjuobjektet til intervjuobjekt, og det er heller ikke sikkert de vil ha kunnskap om deres kollegers profesjonsbakgrunn. Denne variabelen tillegges derfor ikke selvstendig vekt, men ved å inkludere denne variabelen vil man kunne få økt forståelse for hva som kan påvirke individers rolleoppfatning. Locus, altså den fysiske plassering og struktur i en organisasjon (Egeberg 2006:54), gjøres målbar ved å skille mellom hvorvidt møtene holdes i Kommisjonens eller Rådets lokaler. Ved å inkludere denne variabelen, vil en eventuell forvirring om hvorvidt intervjuobjektet har deltatt i Kommisjonen eller Rådet minimaliseres. Det kan også hjelpe intervjuobjektene, som har deltatt både i Kommisjon og Rådet, i vurderingen av om hvorvidt de har annerledes rolleforståelse i ekspertgrupper, enn i Rådsarbeidsgrupper.

### **3.3 Datainnhenting**

En undersøkelse som dette, hvis formål er å få kunnskap om intervjuobjektets beslutningsatferd, er ikke primært rettet mot å innhente «objektive» fakta. Formålet er heller å generere data som gir en «authentic insight into people's experiences» (Silverman 1993; Crouch og McKenzie 2006:485). Semi-strukturerte intervjuer er derfor blitt anvendt som metode for datainnhenting. Semi-strukturerte intervjuer kjennetegnes av at intervjueren har en serie formulerte spørsmål som skal stilles, men at disse er gjerne åpne og generelle i formen. Videre kan intervjueren bytte om på rekkefølgen og legge til spørsmål underveis (Bryman 2004:). En slik innsamlingsmetode gir både metodologiske gevinster og tap. Ved å sammenligne semi-strukturerte intervjuer med strukturerte intervjuer, vil disse metodologiske avveiningene kunne komme til syne. Semi-strukturerte intervjuer har mindre fokus på kontroll og standardisering enn hva strukturerte intervjuer har. Dette vil blant annet kunne gi validitetsgevinster i form av at man kan forsikre seg om at intervjuobjekt og intervjuer har

samme forståelse av de begreper som blir diskutert (Packer 2011:44-45). Mangel på standardisering vil i tillegg kunne gi intervjuer mulighet til å utforske eventuell tvetydighet i intervjuobjektens svar, og mulighet til å stille tilleggsspørsmål for å få intervjuobjektet til å beskrive uklare elementer mer i detalj (ibid.). Samtidig som mangel på standardisering utvilsomt vil gi noen metodologiske gevinster, vil det også kunne skape metodologiske problemer. Blant annet vil det kunne skape utfordringer knyttet til intervjuets reliabilitet og nøytralitet. Dette fordi intervjuobjektets svar vil kunne være påvirket av ordleggingen i intervjuers spørsmål, av settingen intervjuet foregår i, og av karakteristikk ved intervjueren (ibid:44).

Det er blitt foretatt ni intervjuer, alle gjennomført på intervjuobjektens arbeidsplass med diktafon. Fordeler ved å benytte diktafon er blant annet at det vil kunne bli lettere å ha fokus på samtalen og dermed gjøre det lettere å stille oppfølgingsspørsmål og korrigere eventuelle misforståelser. Videre vil intervjuer kunne få økt mulighet til en grundig gjennomgang av intervjuets innhold i etterkant, og undersøkelsens reliabilitet vil kunne økes ved at det blir mulig å gi innsyn i data. I tillegg vil det bli mulig for andre forskere å undersøke det innhentede datamaterialet fra andre teoretiske vinkler (Bryman 2004:330). Den største ulempen ved å bruke diktafon er at noen intervjuobjekter vil kunne synes det er ubehagelig å vite at det de sier blir tatt opp på tape. Dette vil igjen kunne øke sannsynligheten for at intervjuobjektene vil svare annerledes enn de ville ha gjort uten diktafon (ibid:330-331). Andre mindre ulemper er at det er relativt tidkrevende å transkribere intervjuopptak, samt at mengden informasjon vil kunne bli i overkant stor (ibid:330). Alle intervjuobjektene er blitt spurt om de ønsket å se igjennom intervjuet etter at det var ferdig transkribert. Kun en av ni intervjuobjekter ønsket dette. Det ble imidlertid enighet om at direkte sitater skulle forhåndsgodkjennes av intervjuobjektene. Videre ble det enighet om at intervjuobjektens navn, stilling og arbeidsplass blir synliggjort i avhandlingens litteraturliste, men at direkte sitater anonymiseres.

Da det ikke finnes noen offentlig oversikt over hvilke forvaltningsansatte som deltar i møter på EU-nivå innenfor Schengen-relevante saker, ble det umulig å velge intervjuobjekter basert på sannsynlighetsutvelging. Dette vil ha negative konsekvenser for muligheten til å generalisere intervjuresultatene til utvalget (norske forvaltningsansattes Kommisjons- og Rådsatferd), samtidig som at sannsynligheten for utvalgsskjevhet øker (Tansey 2007:13). Imidlertid er det grunn til å tro at antall mennesker i departement og direktorat som deltar i møter på EU-nivå innenfor Schengen-relevante saker er relativt begrenset slik at problemer knyttet til utvalgsskjevhet og manglende mulighet for generalisering modifiseres. Det ble raskt

bestemt at snøballprinsippet, som er en form ikke-sannsynlighetsutvelging, ville være den mest hensiktsmessige metoden for anskaffelse av intervjuobjekter. Snøballmetoden går ut på at man først identifiserer et sett av relevante aktører, hvor så forskeren spør disse aktørene om de vet om andre aktører med karakteristikk relevant for forskningsprosjektet. Denne prosessen vil kunne fortsette helt til forskeren føler hun har et stort nok utvalg (Tansey 2007:18). For å få kontakt med et sett av relevante aktører ble det sendt en e-post til Justis- og beredskapsdepartementet. Til alt hell fikk jeg relativt raskt svar fra en seniorrådgiver i departementet som selv var en regelmessig møtedeltaker på EU-nivå innenfor Schengen-relevante saker, og i tillegg svært positiv med tanke på å stille opp på et intervju. Han introduserte meg for to andre potensielle intervjuobjekter i departementet som passet med utvalgsriteriene. Intervju med disse to ble raskt foretatt, og også disse var svært behjelpelige med å gi kontaktinformasjon til potensielle intervjuobjekter. Denne prosessen fortsatte helt til jeg av ressursbegrensinger måtte si meg fornøyd med antall intervjuobjekter. Endelig utvalg er fire ansatte i Justisdepartementet, tre i Politidirektoratet, en i UD og en i UDI.

I tillegg til de metodologiske utfordringene knyttet til ikke-sannsynlighetsutvelging nevnt ovenfor, vil det ved bruk av snøballprinsippet være en utfordring at det finnes en viss sannsynlighet for at intervjuobjektene setter forskeren i kontakt med mennesker som deler verdenssyn (ibid:19). En fordel ved å bruke denne utvalgsmetoden er at forskeren får økt kontroll over seleksjonsprosessen (ibid:13).

## 4 Bakgrunnsempiri

I dette kapittelet vil det først gis en kort beskrivelse av de viktigste utviklingstrekkene i Schengen-samarbeidets historie. Deretter presenteres forløpet til Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet og relevante elementer i de senere forhandlingene mellom Norge og EU. Til slutt redegjøres det kort for de to institusjonene Norge har deltakelsesrett i ved behandling av Schengen-relevante saker; Kommisjonen og Rådet.

### 4.1 Historien om Schengen

Schengen-avtalen ble først signert av Tyskland, Frankrike, Nederland, Belgia og Luxemburg 14.juni 1985, og har siden det utviklet seg både i dybde og bredde. I dag er det tjueseks land med i samarbeidet, og det opprinnelige lovverket er supplert med omfattende sekundærlovgivning (NOU 2012:2:72). Avtalen de fem statene signerte i Schengen i 1985 var i stor grad et resultat av et aktivt samarbeid mellom Tyskland og Frankrike. I frustrasjon over manglende fremgang i EF argumenterte de to landenes presidenter for en differensiert integrasjon i felleskapet (Zaiotti 2011:68). Da Frankrike overtok presidentskapet i 1984 la de derfor, i samarbeid med Tyskland, frem en «position paper» i et møte i Det europeiske Råd i Fontainebleau. Dette notatet inneholdt en idé om en opphevelse av medlemstatenes grensekontroll (ibid.). Selv om EF, etter møtet i Fontainebleau, startet et eget arbeid med å redusere medlemstatenes grensekontroll, var det et mellomstatlig initiativ mellom Frankrike og Tyskland som ledet til opprettelsen av Schengen-samarbeidet i 1985. Straks etter Det europeiske råds møte i Fontainebleau ble Frankrike og Tyskland enige om en umiddelbar opphevelse av personkontrollen på deres felles grense, formalisert gjennom Saarbrücken-avtalen (ibid:70). Da Benelux-landene ikke lenge etterpå ønsket samme grensefrihet for deres innbyggere, formaliserte de fem statene en gradvis fjerning av grensekontroll i Schengen 14.juni 1985. Denne avtalen var mer et arbeidsprogram enn det var en detaljert handlingsplan, og det ble derfor startet et arbeid med en iverksettingskonvensjon som skulle ta for seg den litt uklare avtalen fra 1985 (ibid.). Det skulle ta fem år med forhandlinger før de fem statene ble enige om en tekst kalt konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14.juni 1985. Teksten, som til sammen inneholder hundreogførtito artikler, danner hovedprinsippene i Schengen-regelverket (NOU 2012:2:72). En kort redegjørelse av konvensjonens viktigste elementer er gitt nedenfor.

Konvensjonsteksten kan deles inn i fem deler; (1) Avskaffelsen av kontrollen på de indre grenser og persontrafikken, (2) politi og sikkerhet, (3) Schengen-informasjonssystemet, (4) transport og varebytte og (5) vern av personopplysninger. Delen om avskaffelse av kontroll på de indre grenser og persontrafikk inneholder trettisju artikler som blant annet stadfester at indre grenser skal kunne passeres hvor som helst uten personkontroll, at passering av ytre grenser kun kan skje ved grenseoverganger og at medlemstatene er pliktige til å sikre dette, harmonisering av visum-regler for kortvarige opphold, og regler vedrørende ansvarsforhold ved behandling av asylsøknader (Schengen-konvensjonen: artikkel 2-38). Del to om politi og sikkerhet inneholder felles bestemmelser om politisamarbeid, gjensidig hjelp i straffesaker, utlevering, overføring av myndighet ved fullbyrding av dommer i straffesaker, narkotika, og skytevåpen og ammunisjon (artikkel 39-91). Del tre om opprettelse av Schengen-informasjonssystemet stadfester at det skal opprettes et felles informasjonssystem hvor myndighetene skal gis mulighet til elektronisk søk etter registrerte opplysninger om personer og gjenstander i forbindelse med grensekontroll og politiets og tollvesenets kontrollundersøkelser, samt diverse regler om drift og bruk av dette systemet (artikkel 93-118). Del fire om transport og varebytte inneholder felles regler som skal sørge for en lettelse av varebytte over de indre grenser (artikkel 120-125). Del fem inneholder bestemmelser som skal sørge for et fortsatt godt vern av personopplysninger (artikkel 126-130).

Etter signeringen av konvensjonen startet diskusjonene knyttet til de praktiske tilpasningene som måtte gjøres for å anvende det nye regelverket (Zaiotti 2011:91). Selv om alle de daværende Schengen-landene ratifiserte Schengen-konvensjonen 1.september 1993, oppsto det uenighet om hvorvidt hver enkelt stat hadde oppnådd sine forpliktelser for iverksetting av konvensjonen (ibid:94-95). Særlig Frankrike var bekymret og bestemte seg for å opprettholde sine grensekontroller (ibid.). Etter mye press fra de fire andre statene bestemte Frankrike seg for å delta i iverksettingen av konvensjonen, samtidig som de la stor vekt på viktigheten av å oppnå avtalens forutsetninger. Statene la derfor frem en erklæring som beskrev hvordan dette skulle skje, men heller ikke denne gang var Frankrike tilfreds. Iverksettingen ble derfor utsatt på nytt (ibid:95). Etter nye forhandlinger ble det til slutt enighet om at konvensjonen skulle iverksettes 26.mars 1995 (ibid:96). Etter signering av Schengen-konvensjonen i 1990, tok det ikke lang tid før andre EF/EU-land startet forhandlinger om innlemmelse i Schengen-samarbeidet. I 1997, to år etter at konvensjonen ble iverksatt, var det fjorten land med i samarbeidet. Dette var i tråd med intensjonene i konvensjonen hvor det står at enhver medlemstat i De europeiske fellesskap kan tiltre (Schengen-konvensjonen: artikkel 140).



I forberedelsene til Amsterdam-traktaten begynte EUs medlemstater å diskutere muligheten for å inkorporere Schengen-regelverket inn i EU. Det var Nederlands utenriksminister Michiel Patjin som fremmet forslaget (Den Boer 2001:296). Rasjonale bak ønske om inkorporering av Schengen-regelverket til EU var mangeartet. I følge Den Boer (2001: 296-300) førte EUs forsøk på å realisere det indre marked fullt ut, og sikkerhetstiltakene det medførte, til at man fikk en konvergens mellom EUs og Schengensamarbeids målsetninger. I tillegg ble det ansett som lite hensiktsmessig å ha to indre sikkerhetssystemer i funksjon blant land i EU. Dette fordi det kunne bli sett på som forvirrende blant borgerne og fordi en sameksistens av to politiske systemer med noenlunde samme arbeidsoppgaver ble sett på som for kostnadsintensivt (ibid.). Etter mye motstand blant flere av medlemslandene ble det til slutt enighet om å innlemme Schengen i EU. Reglene for inkorporeringen av Schengen-regelverket til EU ble skissert i en protokoll vedlagt Amsterdam-traktaten (ibid:209). Her ble det klargjort at Storbritannia og Irland, de to eneste landene i EU som ikke var en del av Schengensamarbeidet, ikke ble bundet av Schengen-regelverket (Den Boer og Corrado 1999:409). Videre ble det stadfestet at de to landene, etter forespørsel, kunne ta en del av Schengen-regelverket om de tretten andre medlemslandene enstemmig godkjente dette (ibid.). Danmark, som i utgangspunktet var medlem av Schengensamarbeidet, var motstander av en innlemmelse av Schengen-regelverket i EU (Zaiotti 2011:152). For å få til en avtale ble derfor Danmark fritatt fra å delta i innføringen av tiltak rettslig underlagt pilar en, men hadde samtidig muligheten til å delta om de måtte ønske det (ibid.)

Hva Schengen-regelverket skulle inneholde, og rettsgrunnlaget for hver at dets bestemmelser, skulle avgjøres mens medlemslandene ratifiserte traktatene i sine respektive parlamenter (ibid:157). Det Europeiske Råd bestemte at Schengen-regelverket skulle bestå av følgende bestemmelser; (1) Schengen-avtalen fra 1985, (2) konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14.juni 1985, (3) tiltredelsesprotokoller og avtaler til 1985-avtalen og iverksettingskonvensjonen med Italia, Spania, Portugal, Hellas, Østerrike, Danmark, Finland, Norge og Island, (4) beslutninger og erklæringer vedtatt av Schengens utøvende komité og (5) og handlinger vedtatt for iverksetting av konvensjonen av organer underlagt Schengens eksekutivkomité (ibid:156). Videre ble det enighet om at bestemmelser som omfattet politi og strafferettslig samarbeid skulle plasseres i pilar tre, mens bestemmelser knyttet til grensekontroll, fri bevegelse for mennesker og visumbestemmelser skulle plasseres i pilar en (Zaiotti 2011:156.). Manglende enighet om hvor bestemmelsene knyttet til Schengen informasjonssystem skulle plasseres førte til at også disse bestemmelsene midlertidig ble

plassert i pilar tre (Zaiotti 2011:156.). Kort tid etter at Amsterdamtraktaten tredde i kraft ønsket Storbritannia og Irland og bli en del av de delene av Schengen-samarbeidet som omhandlet politi og strafferettslig samarbeid, samt SIS (Den Boer 2012:198). Dette ble senere enstemmig godkjent av de andre medlemslandene.

Etter iverksettingen av Amsterdam-traktaten og inkorporeringen av Schengen-regelverket i EU, har så å si alle nye rettsakter knyttet til grensekontroll, visum og borgere fra tredjeland som ikke oppfyller kriteriene for opphold bygd på Schengen-regelverket (Peers 2011:40). I tillegg er noen bestemmelser knyttet til straffeprosess, politiarbeid og borgere fra tredjeland som oppfyller vilkårene for opphold også Schengen-relevant (ibid.). Utviklingen har vært formidabel. Siden Amsterdam-traktaten ble iverksatt i 1999 og frem til 2011 er det blitt vedtatt 158 nye Schengen-relevante rettsakter (NOU:2012:2:693). I tillegg ble det institusjonelle rammeverket endret kraftig med Lisboa-traktaten i 2009 (Peers 2011:41). Med Lisboa-traktaten ble pilarsystemet i EU fjernet. Dette medførte at vanlige EU-regler knyttet til beslutningstaking, juridiske virkemidler og rettslig kontroll ble anvendt innenfor JHA-området (ibid:73). En gjennomgang av den omfattende endringsprosessen Schengen-regelverket har vært gjenstand for de siste fjorten årene vil ikke bli gitt, men i følge Europautredningen (2012:72) inneholder Schengen-avtalen i dag disse hovedpunktene:

- Felles regler for passering av indre grenser
- Felles regler for kontroll med ytre grenser
- Felles regler om politisamarbeid og utlevering av lovbrøyttere
- Et felles informasjonssystem for politi- og påtalemyndighet
- Felles visum-regler og et felles informasjonssystem for visum-saker
- Felles regler om retur av ulovlige innvandrere
- Felles regler om personvern som skal følges av politi- og påtalemyndigheter
- Felles regler om skytevåpen og ammunisjon

## **4.2 Norges tilknytning til Schengen**

Norge ble medlem av Schengen-samarbeidet i juni 1997 (NOU 2012:2:692). Norges ønske om å delta i samarbeidet må ses i lys av at Danmark, Sverige og Finland i 1994-95 søkte om observatørstatus med sikte om medlemskap. Helt siden 22.mai 1954 har det vært mulig for borgere av alle de nordiske landene å reise fritt over landegrensene uten pass eller andre reisedokumenter (Turack 1968:174). Da konvensjonen om gjennomføring av Schengen-

avtalen fra 1985 inneholder bestemmelser om relativt omfattende kontroll av grenser mot tredjeland (artikkel 3-8), ville et eventuelt Schengenmedlemskap blant de andre nordiske landene få dramatiske konsekvenser for den reisefriheten Norges borgere hadde nytt godt av i flere tiår. Norske myndigheter så for seg timelange køer ved Svinesund og en stengning av alle grenseoverganger uten en fast grensestasjon (Bull 1999:67). I et møte i Nordisk Råd kom derfor de nordiske statsministrene med en felles erklæring hvor det ble fastslått at den beste måten å bevare reisefriheten i Norden, ville være en felles nordisk tilnærming til Schengen (NOU 2012:2:692). I en tale i generalforsamlingen samme sted, dagen etter erklæringen ble avgitt, sa daværende statsminister Gro Harlem Brundtland følgende:

«Det ville være i åpen strid med det beste i det nordiske om innføring av passfrihet mellom europeiske land skulle føre til passtvang mellom de nordiske. Derfor avga de nordiske statsministre en klar erklæring i går: Det er en felles positiv nordisk holdning til å sikre hovedprinsippene i Den nordiske Passunion gjennom medvirkning i Schengen samarbeidet. Derfor er vi klare til å innlede forhandlinger om en praktisk løsning som tilgodeser de nordiske såvel som Schengenlandenes interesser (H. Brundtland 1995).

Senere samme år begynte forhandlingene mellom de nordiske landene og Schengen-landene. Schengen-landene ble raskt overbevist om at et medlemskap for de nordiske landene uten Norge, ville gi problemer knyttet til den forsterkede grensekontrollen mot tredjeland som iverksettingskonvensjonen krevde (Bull 1999:67-68). Norges ønske om deltakelsesrett i alle Schengen-samarbeidets organer, samt ønske om ikke å bli automatisk bundet av vedtak fattet av Schengen-landene, ble i stor grad oppfylt selv om mange av Schengen-landene hadde vanskelig for å akseptere det (ibid:68). Imidlertid ville en reservasjon mot et vedtak føre til at Norge måtte ha forlatt samarbeidet (ibid.). Selve samarbeidsavtalen ble undertegnet i desember 1996 av daværende statssekretær i Justisdepartementet Øystein Meland under Schengens ministermøte i Luxembourg (St.prp.nr.42. 1996-1997: 2.3). Våren 1997 ga Stortinget, mot Senterpartiets, Kristelig Folkepartis, Venstres, Sosialistisk Venstrepartis og Rød Valgallianses ønske, sitt samtykke til ratifikasjonen (Bull 1999:69).

Det faktum at Schengen-reglene straks etter dette ble integrert i selve EU gjennom Amsterdam-traktaten, gjorde at nye forhandlinger mellom Norge og EU måtte forekomme hvis Norge fortsatt skulle være en del av samarbeidet (NOU 2012:2:692). Hovedårsaken er at den myndighet som tidligere lå under eksekutivkomiteen og underliggende organer, der Norge med samarbeidsavtalen hadde full deltakelsesrett, nå ville bli overført til EUs råd

(St.prp.nr.50 1998-1999:2.6.1). I mellomtiden hadde det imidlertid vært regjeringsskiftet i Norge. Selv om regjeringen nå besto av tre partier som alle stemte mot den opprinnelige avtalen, tok de konsekvensen av at Stortinget ønsket nye forhandlinger med EU, og bestemte seg for å gjennomføre forhandlingene (NOU 2012:2:238). Da Danmark, Sveriges og Finlands deltakelse i Schengen denne gang ikke var betinget av en avtale mellom EU, Norge og Island, ville et eventuelt sammenbrudd i forhandlingene bety at den nordiske passunionen ville blitt oppløst (Bull 1999:72). En utfordring i forsøket på å komme frem til en ny avtale var at Schengen-landene hadde påtatt seg forpliktelser ovenfor Norge og Island gjennom samarbeidsavtalen, samtidig som en deltakelse i Rådet for Norge og Island i behandling av Schengen-saker ikke var mulig uten en traktatsendring (St.prp.nr.50 1998-1999:2.6.1). Etter fem forhandlingsrunder ble et avtaleutkast parafert av forhandlingslederne i Brussel 18.desember 1998 (ibid: 2.5.3).

Selve avtalen inngått mellom Rådet for den europeiske union, Island og Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket inneholder atten artikler. Sentralt i avtalen er bestemmelsen om opprettelse av et fellesorgan bestående av representanter for Island og Norges regjering, og av medlemmene av Rådet og av Europakommisjonen, som skal tre sammen på ministernivå, embetsnivå og ekspertnivå ved behandling av Schengen-relevante saker (St.prp.nr.50 1998-1999, vedlegg 1, artikkel 3). Dette betyr at Norge deltar i substansdiskusjonene av sakene, men fratrer når vedtak treffes (NOU 2012:2:72). På den måten ble utfordringen knyttet til at land utenfor EU ikke har mulighet til å delta i EUs råd løst. Med denne avtalen fikk Norge en helt annen deltakelsesmulighet enn på andre policy-felt. Ved å kunne delta i alle nivåer under Rådet, og i tillegg arbeidsgrupper under Kommisjonen (som i EØS), er Norge på mange måter et ordinært EU-medlem når det kommer til Schengen-relevante saker. Et annet viktig element i denne avtalen er at Norge på egenhånd kan vurdere om de vil godta innholdet i nye rettsakter, men at en eventuell avståelse fra en ny rettsakt vil medføre at avtalen opphører innen tre måneder, dersom Fellesorganet ikke bestemmer noe annet innen nitti dager (St.prp.nr.50 1998-1999, vedlegg 1, artikkel 8). Norge har aldri benyttet seg av muligheten til å avstå fra nye rettsakter.

## 4.3 Norsk deltakelse i Rådet innenfor Schengen-relevante saker

Som nevnt over er Norges deltakelsesmulighet i Rådet unik for Schengen-relevante saker. For å få et innblikk i hvordan denne deltakelsen foregår er det nødvendig med en kort redegjørelse av Rådets funksjoner og struktur. Rådet er av mange sett på som den viktigste institusjonen i EU. I følge Hayes-Renshaw (2012:76) har rådet fire hovedfunksjoner; (1) En lovgivende funksjon da Rådet i felleskap med Parlamentet vedtar alle nye lover, (2) en budsjettmessig funksjon i og med at det er Rådet og Parlamentet som må bli enige om EUs budsjett, (3) en funksjon som policy-planlegger ved at Rådet gir Unionens høye representant for utenriks- og sikkerhetspolitikk sitt mandat, og til slutt (4) en koordinerende funksjon.

Selv om Rådet juridisk er én enhet, deles det inn i ti ulike konfigurasjoner som hver håndterer ulike policy-områder. For eksempel vil Schengen-relevante saker bli behandlet i konfigurasjonen som kalles «Justice and Home affairs». De saker som til slutt ender opp til diskusjon og avstemming i ministerrådet har vært gjennom omfattende forberedelse i underliggende organer. Disse forberedende organene fungerer som filtre for hva slags saker som til slutt ender opp med å bli diskutert eller stemt over i ministerrådet (Hayes-Renshaw og Wallace 2006:68). Det øverste hierarkiske nivået i disse forberedende organene er «Comité of Permanent Representatives», mens det nederste nivået består av et stort antall arbeidsgrupper (ibid:69-72). Alle møter på alle hierarkiske nivåer blir ledet av representanter fra det landet som sitter med presidentskapet. Arbeidsgruppene, som er det organet i Rådet denne studien konsentrerer seg om, består av tjenestemenn fra hvert av medlemslandene. Disse tjenestemennene operer med mandat fra hjemlige myndigheter og har ekspertise på det policyområde som behandles (ibid:97). Arbeidsgruppens hovedfunksjon er i stor grad å finne frem til enighet om de tekniske og generelle delene av lovforslag overlevert fra Kommisjonen, slik at overliggende organer kan bruke sine ressurser på saker av en mer sensitiv art (ibid:99). Lovforslagene blir diskutert i arbeidsgruppene helt til presidentskapet mener at det er oppnådd konsensus om formuleringene i lovforslaget, eller at de bedømmer det slik at det ikke er mulig å oppnå noe på dette nivået i hierarkiet (ibid.). Om det skulle oppnås enighet om lovforslag i arbeidsgruppene, blir lovforslagene sendt videre til COREPER, og som oftest akseptert uten videre diskusjon (ibid.). Arbeidsgruppene fungerer altså som det første organet medlemstatene får tilgang til lovforslag fra Kommisjonen. Det basale spesialiseringsprinsippet i Rådet er territorielt (Egeberg 2001:736). Dette kommer klart frem ved at medlemstatene er representert på alle nivåer i Rådet, og deler mange av de samme

karakteristikkene som internasjonale mellomstatlige organisasjoner (Egeberg 2001:736; Egeberg 2006:21). Sekundært har Rådet elementer av et sektorielt spesialiseringsprinsipp. Dette kommer til syne i de ulike konfigurasjonene i ministerrådet. Rådet, som i utgangspunktet er en «territoriell» institusjon, er altså komplementert av en sektoriell sekundærstruktur (Egeberg 2001:737).

Når det gjelder Norges deltakelse i Rådet skjer det kun ved behandling av Schengen-relevante saker og ved at møtene settes i et fellesorganformat (NOU 2012:2:180). I følge Europautredningen (2012:696) skjer dette ved at dagsorden for det aktuelle møtet har en egen avdeling for de Schengen-relevante sakene, og at de norske representantene trer inn i møtet for deltakelse i diskusjonene av de punktene på dagsorden som gjelder Schengen. Når disse diskusjonene er over forlater de norske representantene møtet, og EU-landene kan igjen diskutere andre justissaker (ibid.) I tråd med avtalen mellom Norge og EU skjer dette på alle nivåer i Rådsstrukturen. Det som skiller Norges deltakelse i disse møtene fra andre EU-land er mangel på stemmerett. Imidlertid har Norge full tale- og forslagsrett (ibid:180.). Norge er svært aktive på dette området, og representanter fra Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og andre justismyndigheter deltar på slike møter ukentlig (ibid.).

## **4.4 Norsk deltakelse i Kommisjonen innenfor Schengen-relevante saker**

Da Schengen-samarbeidet er underlagt Rådets og Europarlamentets ordinære beslutningsprosedyre er det Kommisjonen som utformer forslag til nye rettsakter (DIFI 2012:3: 10). Ved utforming av forslag til nye rettsakter skal Kommisjonen innhente råd fra eksperter i Norge på samme måte som fra eksperter i EU-land (ibid:10.) Dette foregår på samme måte gjennom EØS-avtalen: adgang til å delta i ekspertkomiteer i de forberedende fasene. For å få et innblikk hvilken kontekst den norske deltakelse foregår i, vil det også her bli gitt en rask gjennomgang av Kommisjonens funksjoner og struktur.

Kommisjonen er på mange måter EUs utøvende myndighet. I følge Hooghe og Kassim (2012:179-181) har Kommisjonen følgende hovedfunksjoner; (1) Kommisjonen har eksklusiv rett til fremme lovforslag og fungerer som en tilrettelegger av lovgivningsprosessen, (2) de har en rolle som iverksetter i og med at de overser medlemstatenes implementering av EU-lovgivning, (3) en rolle som mediator mellom ulike EU-institusjoner, og (4) i tillegg en representasjonsrolle ved å være EUs hovedaktør i handelsforhandlinger med land utenfor EU. Kommisjonen består av en politisk og en administrativ del (Egeberg 2010:126). Den politiske

delen, kalt kollegiet, består av 27 kommissærer inkludert kommisjonspresidenten (Egeberg 2010:129). Kollegiet er kollektivt ansvarlig for alle beslutninger tatt i Kommisjonen. Hver kommisær har en egen portefølje og er ansvarlig for et «departement», referert til som generaldirektorat. Hver kommisær har et eget politisk sekretariat, bestående av personer ansatt av kommisæren (ibid:131). Det politiske sekretariatets rolle er i stor grad å gjøre den administrative delen av Kommisjonen oppmerksomme på politiske prioriteringer, og å filtrere policy-forslagene som kommer fra administrasjonen (ibid:131-132). Som i nasjonale utøvende organer finnes det også i Kommisjonen en administrativ stab, referert til som DGs. I hver DG finnes det mellom 300-700 tjenestemenn ansatt på bakgrunn av meritter (ibid:133). Hver DG er svært spesialisert. Den blir ledet av generaldirektør og er splittet opp i flere direktorater, hver ledet av en direktør. Hvert direktorat er videre spesialisert inn i flere enheter (ibid.). Hovedfunksjonen til ansatte i DGs er i stor grad policy-utforming. Det basale spesialiseringsprinsippet i Kommisjonen er sektorielt (Egeberg 2001:738). Dette kommer til syne ved at arbeidsfordelingen mellom hver DG reflekterer ulike sektorer.

Selve arbeidet med nye lovforslag starter ofte i ekspertkomiteer underlagt Kommisjonen. Disse komiteene er sammensatt av nasjonale tjenestemenn og ikke-statlige aktører, som for eksempel representanter for interessegrupper (Egeberg 2010:137). Det er i disse ekspertgruppene Norge har deltakelsesrett. I følge Gornitzka og Sverdrup (2008:733) fantes det hele 1237 ekspertgrupper underlagt Kommisjonen i 2007. Ekspertgruppene er tenkt å gi Kommisjonen tilleggsekspertise på ulike policy-områder og fungerer som en supplerende administrativ støtte til Kommisjonens permanente ansatte (Egeberg 2010:137). I tillegg kan disse gruppene hjelpe Kommisjonen ved å fungere som arenaer for rådslaging, idédugnad og møteplasser for å løse mellomstatlige og tekniske problemer (Larsson og Trondal 2006:33). Ekspertgruppenes tilrådninger er ikke bindene for Kommisjonens lovforslag (NOU 2012:2:173). De norske deltakerne i disse ekspertkomiteene er tjenestemenn fra sentraladministrasjonen, både fra departement og direktorat (ibid.).

## 5 Empiri

Dette kapittelet deles inn i to underkapitler; Informasjonsfasen og forhandlingsfasen. Fasene representerer to ulike stadier i policy-prosessen i EU ved behandling av Schengen-relevante saker. Informasjonsfasen tar for seg det stadiet i policy-prosessen hvor det første arbeidet med nye lovforslag og policy-initiativ foregår; Ekspertkomiteene under Kommisjonen. Forhandlingsfasen representerer Rådets forberedende fase; Arbeidsgruppene under Rådet. Mange av intervjuobjektene er deltakere i begge fasene. Seks av ni intervjuobjekter har deltatt eller deltar både i informasjons- og forhandlingsfasen, mens tre kun har deltatt i forhandlingsfasen. Altså vil informasjonsfasekapittelet inneholde data fra seks intervjuobjekter, mens forhandlingsfasekapittelet har data fra ni. Kapitlene vil presentere teoretisk relevant bakgrunnsinformasjon om deltakerne og deres vurderinger av egen atferd knyttet til de ulike rollene definert i metodekapittelet.

### 5.1 Informasjonsfasen

I denne fasen i EUs policy-prosess finner man tjenestemenn fra nasjonale utøvende myndigheter, representanter for interessegrupper og mennesker invitert i kraft av sin ekspertise. Deltakerne intervjuet i denne avhandlingen er alle nasjonale tjenestemenn. To av intervjuobjektene tilhører departementsnivå. De resterende fire tilhører direktoratsnivå. Alle er ansatt i sektorspesialiserte departement og direktorat, og deltakere i en sektorspesialisert Kommisjon. Samtlige intervjuobjekter har deltatt mindre i informasjonsfasen enn i forhandlingsfasen. Dette har sammenheng med at det sjeldent er flere enn tre ekspertmøter før Kommisjonen legger frem et forslag, og at det ikke er gitt at samme person fra forvaltningen deltar på alle tre (Intervju). De fleste av intervjuobjektene er jurister. Det er fem jurister og en statsviter. Dette synes ikke å være representativt for informasjonsfasen generelt, da sammensetningen virker å variere fra saksfelt til saksfelt (Intervju)

*Særlig når det kommer til ekspertkomiteene er deltakelsen avhengig av tema. Er temaet av teknisk karakter så vil det fort være det vi kan kalle teknikere, eller teknologer som de ynder å kalle seg som vil delta. Noen jurister – altså, det vil alltid være noen jurister med, vi snakker tross alt om utvikling av regelverk. Når man utvikler regelverk, er det ikke unaturlig at det er jurister med, men jo mer teknisk det er, jo større sjanse er det for at det vil være teknologer også.*

*(Intervju).*



Deltakerne ble bedt om å rangere, på en skala fra 1-5, hvordan hver av de ulike rollene passet med egen deltakelse i informasjonsfasen. Atferden er i stor grad i samsvar med de normer og forventinger som ligger innebygd i regjeringsrepresentant, ekspert- og policysektorrollen, men noe løsere koplet fra normene og forventningene i rollen som en del av en felles europeisk administrasjon. De to departementsansatte synes å legge noe mer vekt på regjeringsrepresentant- og ekspertrollen enn deltakerne ansatt i et direktorat, mens vi finner motsatt tendens for policysektorrollen.

	<b>Departementsansatt</b>	<b>Direktoratsansatt</b>	<b>Samlet</b>
<b>Regjeringsrepresentantsrollen</b>	4	3,5	3,75
<b>Ekspertrollen</b>	4	3,5	3,66
<b>Policy-sektorrollen</b>	3	5	4,33
<b>EU-rollen</b>	2	2	2

Tabell 5.1: Intervjuobjektenes beslutningsatferd i informasjonsfasen

Det er imidlertid vanskelig å si noe bastant om det relative styrkeforholdet mellom hver av disse rollene fordi et av intervjuobjektene ikke ønsket å tallfeste hvordan hun følte at rollene passet med egen atferd, samt at et intervjuobjekt bare tallfestet regjeringsrepresentant- og EU-rollen. I tillegg er målevaliditeten i et av intervjuene svak. Inkluderes disse intervjuene i regnestykket synes ekspertrollen å komme noe sterkere ut, mens policysektorrollen ville stått noe svakere. Ved å gjennomgå intervjuobjektenes vurdering av de ulike rollene vil man allikevel kunne få et godt inntrykk av deltakernes rolleforståelse.

Identifikasjon med hjemlig regjering og et bias i retning av nasjonale interesser (regjeringsrepresentantrollen) er to normer eller forventninger som ser ut til å være relativt dekkende for deltakernes atferd i informasjonsfasen. På departementsnivå er det særlig et av intervjuobjektene som føler at hans atferd er i tråd med denne rollen. Intervjuobjektet legger vekt på at måten departementet strukturer Schengen-arbeidet på, ved at alle som deltar i Schengen-arbeid på EU-nivå for Norge har et mandat å jobbe etter, fører til at denne rollen «spiser» opp de andre rollene (Intervju). Selv om dette mandatet er noe uklart i denne fasen av policy-prosessen er han sjeldent i tvil om hva retningen i norsk politikk er, og føler at det å avvike fra dette ville vært en tjenesteforsømmelse (Intervju). På spørsmål om hans rolleforståelse ville kunne bli modifisert hvis man tenkte seg en situasjon hvor enten han eller hans avdeling har et annet syn på hva som er god lovgivning enn det regjeringen har, svarte intervjuobjektet følgende:

*Vi kan ha faglige vurderinger av hva vi mener er det beste, men hvis regjeringen mener at de har andre hensyn å ivareta [...]. Selv om jeg kan mene at det fra et faglig ståsted hadde vært ønskelig å gjøre A og ikke AB, men regjeringen beslutter AB, så forholder jeg meg lojal til det og jobber lojalt mot det som mål*

*(Intervju).*

Også den andre departementsansatte ser denne rollen som styrende for hans atferd. Selv om han ikke vil si at han føler seg som en regjeringsrepresentant, legger han vekt på at når ting blir satt opp mot hverandre, for eksempel hvis nasjonale og sektorielle hensyn er på kollisjonsfront, vil det være den offisielle norske holdningen som vil være styrende for hans atferd uavhengig av hvor uenig han måtte være (Intervju). På direktoratsnivå er denne rollen noe mindre viktig, men også disse intervjuobjektene ser dette som en viktig rolle i deres arbeid i informasjonsfasen. Rolleforståelsen synes å manifestere seg i noe annerledes atferd i informasjonsfasen sammenlignet med forhandlingsfasen. Deltakerne kommer med innspill basert på hva de vet norske myndigheter mener om et tema, i stedet for å komme med innspill som føles som en offisiell norsk posisjon (Intervju). Dette synes å ha sammenheng med hvordan møtene er strukturert. I informasjonsfasen kan deltakerne snakke friere og alle snakker på engelsk (Intervju). Alle intervjuobjektene føler sterkere på denne rollen i tenkte situasjoner der det er oppstått et misforhold mellom hva de antar er regjeringens preferanser og de forventningene som ligger innebygd i de tre andre rollene. I slike situasjoner synes regjeringsrepresentantsrollen å være dominerende.

*Altså, jeg hadde naturligvis fått klapp på skulderen hvis jeg hadde kjørt en felles europeisk ordning, men man får ikke klapp på skulderen når man kommer hjem[...] Der ting settes på spissen så vil det fortsatt være den offisielle norske holdningen som vil være styrende selv om man da kan være eitrende uenig*

*(Intervju)*

I følge intervjuobjektet som til dels synes å ha oppfattet å ha blitt spurt om hvilke av rollene man er forventet å inneha, er det en sterk forventning om at deltakernes atferd skal være basert på ekspertise. Hun føler imidlertid at dette står i kontrast med den faktiske atferden. Hun legger vekt på at Kommisjonen ønsker en fri diskusjon blant eksperter, men at hun ikke tror medlemstatene føler seg så frie som det Kommisjonen ønsker (Intervju). Som man kan se

av tabellen over er profesjonelle og faglige vurderinger relativt viktig for deltakerne i informasjonsfasen. Begge intervjuobjektene fra departementsnivå legger vekt på denne rollen, men argumenter ulikt for hvordan dette skjer i praksis. Den ene deltakeren føler at dette er en rolle som kommer til uttrykk i det hjemlige arbeidet ved utarbeidelsen av mandater, og at det kun er i tilfeller hvor dette mandatet gir spillerom for personlig skjønn at ekspertrollen vil ha betydning på EU-nivå (Intervju). Til gjengjeld er da ekspertrollen den rollen som vil ha mest betydning for hans atferd (Intervju). Det andre intervjuobjektet ansatt i et departement legger på sin side vekt på at møtene i informasjonsfasen er mindre formelle og mer praktiske, noe som styrker hans følelse av å være der som ekspert (Intervju). Tre av fire direktoratsansatte føler at deres atferd er relativt sterkt styrt av profesjonelle og faglige vurderinger. Deltakeren med relativt liten følelse av å være ekspert forklarer dette med at hun følte hun var der for å rapportere hjem, og at det var andre eksperter fra Norge i møtet som tok seg av ekspertdelen (Intervju). De tre andre legger vekt på at settingen i informasjonsfasen gjør det enklere å komme med faglige innspill, og at et ønske om å lage et best mulig regelverk er med på å styre atferden.

*Først vil jeg si at jeg er jurist. For meg er det veldig viktig å få et godt regelverk som ikke er gjenstand for tolkning, eller for mye tolkning [...]. Det er opplagt at man representerer Norge. Uansett. Men hvis du ser i forhold til rolle nummer to (ekspertrollen), føler jeg mer komfortabel i rollen som jurist. Det er min utdannelse, så jeg er veldig opptatt av å forklare tekst. Det er der jeg kommer til nytte.*

*(Intervju).*

Tilhørigheten til egen avdeling er sterk. Denne tilhørigheten virker å manifestere seg i atferd hos deltakerne. For den ene av de to departementsansatte virker det imidlertid ikke slik. Som nevnt ovenfor er det mandatet, eller retningen på norsk politikk, som vil være styrende for hans atferd. Det er kun ved et eventuelt spillerom i mandatet noen av de tre andre rollene vil kunne ha en innvirkning på denne atferden. Den andre deltakeren med tilknytning til departement er klar på at han føler sterkest tilhørighet til egen avdeling, og at det er noe lettere «å ta på seg seksjonsrollen» i informasjonsfasen enn i forhandlingsfasen fordi diskusjonene er mye mer praktiske (Intervju). Han legger imidlertid vekt på at han er opptatt av ikke å trå over i politiske spørsmål hvis han i diskusjoner har tatt på seg denne seksjonsrollen (Intervju). Alle deltakerne med tilknytning til direktorater føler at de drar til

Brussel for å representere eller få deres respektive direktoraters synspunkter representert. Dette gjelder imidlertid ikke deres spesifikke avdeling, men direktoratet generelt. En av deltakerne gir klart uttrykk for at hun er svært opptatt av å arbeide for at hennes kollegaer skal få bedre arbeidsvilkår, og at dette er langt lettere i informasjonsfasen fordi det ikke berører Norges posisjon direkte (Intervju).

*Jeg tenker først og fremst på mine egne. Det er helt normalt [...]. Så jeg føler først at jeg er opptatt av at mine kollegaer får bra arbeidsforhold slik at de kan fatte gode og kvalifiserte vedtak [...]. Det er min primæroppgave, så hvordan jeg kan si hvilken som reflekterer dette mest er vanskelig. Eventuelt policy.*

*(Intervju)*

Intervjuobjektet som synes å ha oppfattet å blitt spurt om hvilken rolle hun er forventet å inneha, føler ikke at Kommisjonen ønsker en innoverrettet atferd koplet mot egen avdeling (policy-sektorrollen). Hun legger vekt på at det hun fremmer i møter i informasjonsfasen er standpunkter hun vet at hun kan stå inne for når hun deltar i forhandlingsfasen senere i policy-prosessen. Allikevel legger hun vekt på at hun skal representere sitt direktorat ved deltakelse på møter i informasjonsfasen (Intervju). Som nevnt i gjennomgangen av ekspertrollen, var det en av deltakerne som følte hun var deltaker i informasjonsfasen for å rapportere hjem til egen avdeling. Følgelig følte hun at hennes atferd var tett knyttet opp mot policy-sektorrollen.

Rollen som en del av en felles europeisk administrasjon er den rollen deltakerne føler er minst representativ for deres atferd i informasjonsfasen. Også her har de to departementsansatte noe ulikt syn. Den ene sier at dette er en rolle han ikke har overhodet (Intervju). Han sier imidlertid at han har interesse av at EUs bekjempelse av kriminalitet er så effektiv som mulig, men at dette er en rolle han ikke tar på seg når han drar i møter i Brussel (Intervju). Den andre deltakeren ansatt i et departement sier at dette er en rolle som vil kunne være fin å ta på seg i noen tilfeller. Dette fordi det er enklere å få gehør for en løsning som har et felles europeisk tilsnitt enn nasjonalt (Intervju). Han legger allikevel vekt på at han ikke føler en veldig stor forpliktelse til å jobbe mot en felles europeisk forståelse, noe han tror har å gjøre med at Norge ikke er medlem av EU (Intervju). Blant de direktoratsansatte er det bare en av deltakerne som føler at dette er en rolle som i noen grad styrer hennes atferd. Denne deltakeren legger vekt på at når man utvikler et regelverk som skal være felles for tjuesju land, vil det være svært vanskelig å komme frem til noe som helst uten å tenke helhetlig og på europeiske interesser (Intervju).

*Det er opplagt at hvis alle land skulle kjøre sin egen nasjonale politikk og blåse i et felles regelverk, da er det ikke lenger et felles regelverk. Så da føler jeg at jeg også havner i punkt fire, at jeg må se denne rollen. Ellers er det ikke noe felles Schengen-område med noe felles regelverk*

*(Intervju)*

## 5.2 Forhandlingsfasen

I forhandlingsfasen får medlemstatene tilgang til lovforslag utarbeidet av Kommisjonen. Her deltar tjenestemenn fra EUs medlemsland. Ved behandling av Schengen-relevante saker settes møtene i et fellesorganformat slik at også tjenestemenn fra Norge, Sveits og Island har mulighet til å delta. Fem av intervjuobjektene har departementstilknytning, mens fire er tilknyttet et direktorat. Det er åtte jurister og en statsviter. Dette virker å være representativt for Norges deltakelse fordi Justisdepartementet, som er et juristtungt departement, nesten alltid deltar i denne fasen (Intervju). Deltakelsen er mer frekvent, og foregår denne gang i en territorielt spesialisert rådsstruktur. Videre er det tjenestemenn fra Justisdepartementet som tar ordet i forhandlingsfasemøtene uavhengig av om temaet på agendaen naturlig hører til en annen etat (Intervju). I denne fasen er regjeringsrepresentantsrollen dominerende. Intervjuobjektene legger også relativ sterk vekt på ekspertrollen, mens atferden synes å være mindre i samsvar med de forventningene som ligger i policysektor- og EU-rollen. Det er ingen variasjon mellom departements- og direktoratsansattes syn på egen atferd og regjeringsrepresentantsrollen. Ekspertrollen står noe sterkere blant intervjuobjektene med tilknytning til departement, mens policy-sektorrollen står sterkere hos intervjuobjektene med direktoratstilknytning.

	Departementsansatt	Direktoratsansatt	Samlet
<b>Regjeringsrepresentantsrollen</b>	4,8	4,8	4,8
<b>Ekspertrollen</b>	3,75	3	3,5
<b>Policysektorrollen</b>	2,0	3	2,66
<b>EU-rollen</b>	1,5	1,5	1,5

Tabell 5.2: Intervjuobjektene beslutningsatferd i forhandlingsfasen

Også i denne fasen er det relative styrkeforholdet mellom de ulike rollene noe usikkert. EU- og ekspertrollen virker å komme noe sterkere ut om man inkluderer de intervjuene hvor intervjuobjektene ikke ønsket å tallfeste rollene.

Samtlige intervjuobjekter føler at regjeringsrepresentantsrollen best beskriver deres atferd i forhandlingsfasen. Det er kun to av intervjuobjektene som ikke gir tallkarakter fem, men også disse legger mest vekt på denne rollen. Det kan virke som om det er to hovedårsaker til dette; (1) Det er nesten uten unntak utarbeidet klare mandater, eller tekster, som skal fremføres i møtene og (2) settingen er langt mer formell i forhandlingsfasen enn i informasjonsfasen (Intervjuer). Alle intervjuobjektene nevner det ferdige utarbeidede mandatet som styrende for deres atferd. Dette blir utarbeidet i avdelingene og klarert på politisk hold. Skulle det komme opp nye problemstillinger man tidligere ikke har tatt stilling til, må det klareres med politisk ledelse (intervju). Deltakerne får som regel selv bestemme hvordan de skal fremføre posisjonen, men hvorvidt deltakerne skal være aktive eller passive under møte synes å være klarert på forhånd (Intervju). Alle ser det som viktig å være et talerør for den norske politikken til enhver tid (Intervjuer). Rent praktisk synes denne rollen å manifestere seg i atferd ved at intervjuobjektene, når et forslag fra Kommisjonen er overlevert, undersøker om dette forslaget er i overenstemmelse med norsk policy og praksis. Hvis forslaget ikke er det, vil de deretter forberede innlegg til neste møte hvor de argumenterer for det norske synet. Om forslaget skulle være i overenstemmelse med norsk policy og praksis vil de fleste forholde seg i ro, og mest sannsynlig ikke ytre seg i møtene i det hele tatt (Intervju).

*Den første synes jeg treffer godt. Det er jo klart at vi er på en måte regjeringens utøvende representant [...]. Og hver gang vi har spørsmål som er nye, som ikke forvaltningen eller departementet har tatt stilling til, så må vi klarere dette med ledelsen. Vi er talerør for den norske politikken til enhver tid, så den synes jeg er veldig.. Den identifikasjonen skårer høyt*

*(Intervju)*

Settingen i forhandlingsfasen er mer formell. Det er som regel representanter fra Justisdepartementet som har plass i den «innerste sirkelen» i møte, deltakerne har et Norge-skilt foran seg som de må sette på høykant om de ønsker ordet og det brukes tolk (Intervjuer). Intervjuobjektene synes dette setter et visst preg på diskusjonene, noe som blant annet gir utslag i hvordan de uttrykker seg på og hvordan de går kledd (Intervju). Det legges vekt på

viktigheten av at de norske møtedeltakerne er samstemte. Eventuelle uenigheter blir løst på formøter (Intervjuer). Intervjuobjektet som oppfattet å ha blitt spurt om hvilken rolle hun er forventet å inneha er klar på at de er forventet å fremme nasjonale interesser. Hun viser til at dette også stemmer overens med hva som skjer i møtene, hvor det i følge henne, er helt tydelig at flere av representantene ikke har kunnskap om det de sier og bare leser opp posisjoner (Intervju).

*Rådet er jo medlemslandene og det er ganske tydelig at man møter på vegne av landet sitt. Det styrer diskusjonene, og også hvordan man ser på seg selv. Altså Rådet er jo mer formelt, i hvert fall slik jeg opplever det. Vi bruker tolker som setter et visst preg på det hele [...] At der sitter man og argumenterer for det som ikke nødvendigvis er den beste europeiske fortolkningen av det, men det som er den nasjonale innfallsvinkelen på hvordan man synes ting burde være*

*(Intervju)*

I formøter og ved utarbeidelser av mandater virker ekspertrollen å være svært viktig for intervjuobjektene. Når det kommer til selve møtedeltakelsen varierer synet på egen atferd knyttet til ekspertrollen noe. Intervjuobjektet som i minst grad føler at hennes atferd er styrt av profesjonelle vurderinger legger vekt på at det i praksis ikke er annet enn nasjonale interesser som blir fremført (Intervju). Et annet intervjuobjekt legger vekt på at det ikke er nødvendig å ha hennes utdannelsesbakgrunn for å utføre arbeidsoppgavene i forhandlingsfasen. Samme person sier imidlertid at om det skulle skje at det i et møte oppsto en situasjon hvor det ikke var samsvar mellom hva hun antok var regjeringens preferanser og hva hun mente var faglig forsvarlig, ville hun bedt møteledelsen om å få reservere seg slik at hun kunne fått klarert problemstillingen på hjemmebane (Intervju). Dette gjelder også flere av intervjuobjektene. Også i vurderingen av denne rollen var intervjuobjektene opptatt av det utarbeidede mandatet. Alle følte seg bundet av mandatet, og deres rolle som ekspert er i stor grad hemmet av dette. Det er imidlertid mulig at det innenfor et mandat er flere mindre valgmuligheter for deltakerne, for eksempel i form av setningsoppbygging og regeltekniske problemstillinger. I slike tilfeller virker det som om faglige vurderinger er styrende for deltakernes atferd.

*Sitter jeg med to fullgode alternativer innenfor mandatet vil jeg kunne ta en faglig vurdering. Dette ligger tettest opp mot norsk lovgivning i dag, eller dette er det*

*systemet som vi har i dag og som ikke fungerer så da vil jeg heller ha en annen teknisk løsning. Eller et eller annet sånn da*

*(Intervju)*

I motsetning til informasjonsfasen, virker intervjuobjektene følelse av tilhørighet til egen avdeling i mindre grad å manifestere seg i atferd. Her ser man også et tydelig skille mellom departementsansatte og direktoratsansatte. Selv om det kan virke som om det er enighet om at regjeringsrepresentantsrollen «spiser opp» denne rollen, er det spesielt to intervjuobjekter fra direktoratsnivå som synes å ha en noe mer innoverrettet atferd mot egen avdeling. En av de to vektlegger at hun alltid tenker på at hun reiser til Brussel for å representere sin etat, og ser på policy-sektorrollen som hennes hovedoppgave (Intervju). Videre nevner hun at hun ved to anledninger har ytret policy-sektorsynspunkter i forhandlingsfasen, men at hun samtidig var bundet av regjeringsrepresentantsrollen. Interessant nok kan det virke som om Rådet satt mindre pris på dette da de ikke tok disse synspunktene med i protokollen (Intervju). Det andre intervjuobjektet som i relativ sterk grad ser dette som en viktig rolle, legger vekt på at hun anser denne rollen som grunnlaget for at de i det hele tatt blir bedt om å reise til Brussel. Hun anser hennes deltakelse som et middel for å få etatens syn representert og at det er en viktig referanse for henne også i forhandlingsfasen. Videre legger hun til at regjeringen virker noe fjernt, og at det er fagrådene fra egen avdeling som legger grunnlaget for hennes innspill i møtene (Intervju).

Blant intervjuobjektene på departementsnivå er holdningen til denne rollen noe annerledes. Eventuell innoverrettet atferd mot egen avdeling skjer i utarbeidelsen av mandater. Intervjuobjektene føler ikke at deres avdeling har noen spesiell agenda i disse sakene, og det legges vekt på at flere andre departementer, direktorater og avdelinger er berørt av sakene, og at det derfor er viktig å komme frem til omforente løsninger alle er fornøyd med. Ingen av de departementsansatte føler at de ved behandling av saker i forhandlingsfasen legger vekt på egen avdelings eventuelle egeninteresse.

*Jeg synes det blir for snevert å si at man tilhører avdelingen i Justisdepartementet. På vårt felt har dette mye å gjøre med for eksempel DU og UDI[...] Hva med politiavdelingen og hva med andre avdelinger? Vi må se langt utover vår egen avdeling. Vi må se frem til hva er det norske synspunktet og hva er norsk interesse.*

*(Intervju)*



Intervjuobjektene atferd er i svært liten grad kjennetegnet av å være forsvarere av europeiske interesser. Det er kun to personer som ikke gir denne rollen laveste tallkarakter. En av disse legger vekt på at det finnes en slags fellesskapsfølelse i disse møtene, at hun føler seg som en del av det europeiske fellesskap og at dette i noen grad bidrar til et ønske om å få til løsninger som gjør at systemet er levedyktig (Intervju). Det andre intervjuobjektet føler ingen forpliktelse til å jobbe mot en enhetlig europeisk forståelse, men ser at denne rollen kan være strategisk lur å ta på seg om Norges interesser sammenfaller med Kommisjonens forslag (Intervju). Et av intervjuobjektene som selv føler svært lite på denne rollen, sier at hun forutsetter at Norge ønsker felles regler på de politikkområdene som faller inn under Schengen-samarbeidet og at denne rollen da eventuelt måtte komme til syne ved utarbeidelsen av mandater i forkant av møtene (Intervju). Den manglende «EU-vennlige» atferden synes ikke å være et utslag av motstand mot Schengen-samarbeidet som sådan, men heller et synspunkt om at dette er en rolle som ikke er relevant for deres arbeid.

*Jeg har ikke noen følelser rundt det spørsmålet. Jeg har ikke tanker om det [..].  
Ja, jeg er for EU og vi kunne liker gjerne vært innenfor som utenfor. Bidrag med norske eller nasjonale interesser som bakgrunn, det er det som er viktig å bidra med..*

*(Intervju)*

## 6 Analyse

### 6.1 Møtedeltakernes beslutningsatferd og det organisasjonsstrukturelle perspektivet

Det organisasjonsstrukturelle perspektivets antakelser om sammenheng mellom organisatorisk kontekst og organisasjonsmedlemmenes atferd, interesser og identiteter utløser en rekke forventninger relevante for oppgavens problemstilling. Disse antakelsene blir delvis bekreftet av oppgavens empiri, selv om perspektivet ikke vil kunne sies å forklare alle elementer i intervjuobjektene beslutningsatferd.

Det empiriske materialet viser at rollen som regjeringsrepresentant står svært sterkt i rådsarbeidsgruppene, mens policy-sektorrollen er den rollen som stemmer best overens med atferden i ekspertkomiteene under Kommisjonen. Dette er i tråd med forventningene i det organisasjonsstrukturelle perspektivet og vil kunne forstås som et uttrykk for hvordan ulike spesialiseringsprinsipp organiserer inn ulike skillelinjer i møterommet. Settingen i Rådet og Kommisjonen, med for eksempel bruk av tolk i rådsarbeidsgruppene og engelskspråklige diskusjoner i ekspertkomiteene, kan ses på som eksempler for hvordan den territorielle spesialiseringen i Rådet organiserer inn territorielle skillelinjer mens den sektorielle spesialiseringen i Kommisjonen organiserer inn sektorielle. Denne settingen virker å ha betydning for hvordan intervjuobjektene ser på sin egen rolle i møtene og vil kunne ses i sammenheng med antakelsen om individets begrensede kognitive kapasitet og behov for forenkling. For eksempel vil man kunne se for seg at settingen med tolk og flagg fungerer som et seleksjonsfilter der organisasjonsmedlemmenes oppmerksomhetsfokus blir rettet mot territorielle hensyn, mens Kommisjonens spesialiseringsprinsipp og setting retter møtedeltakernes oppmerksomhet mot problemstillinger viktig for det policy-feltet og den enheten vanligvis arbeider i.

Selv om det er variasjon i intervjuobjektene vektlegging av regjeringsrepresentant- og policy-sektorrollen avhengig av om deltakelsen foregår i ekspertkomiteene eller rådsarbeidsgruppene, står rollene forholdsvis sterkt begge steder. Det at Rådet og Kommisjonen begge inneholder elementer av både et territorielt og et sektorielt spesialiseringsprinsipp gjør at den formelle organisasjonsstrukturen organiserer inn både territorielle og sektorielle skillelinjer. Dette vil kunne belyse intervjuobjektene forholdsvis sterke vektlegging av de to rollene i både rådsarbeidsgruppene og ekspertkomiteene. Det er

imidlertid slik at rollen som regjeringsrepresentant står langt sterkere i ekspertkomiteene enn hva policy-sektorrollen gjør i rådsarbeidsgruppene. Den sterke stillingen til regjeringsrepresentantsrollen, uavhengig av hvilken komitétype det er snakk om, kan forstås organisasjonsteoretisk og kan ses i sammenheng med det faktum at alle intervjuobjektene er primært tilknyttet hjemlig forvaltning. De organisatoriske normene i den organisasjonen intervjuobjektene bruker mest tid og energi i, antas å være viktigere enn de normene i organisasjonen intervjuobjektene arbeider i på deltid. For individer med flere organisatoriske tilknytninger vil man kunne tenke seg at den allerede informasjonsoverlastede virkeligheten vil bli enda mer overlastet og at de normer de kjenner best da vil kunne være lettest å forholde seg til. Selv om de organisatoriske normene i organisasjonen intervjuobjektene bruker mest tid og energi i antas å være viktigst, vil det å ha flere organisasjonstilknytninger produsere tilleggs-forventninger individene ellers ikke ville vært utsatt for. Det vil kunne være med å belyse hvorfor intervjuobjektene i det hele vil kunne sies å ha en atferd i tråd med forventningen i rollen som en del av en felles europeisk administrasjon.

I ekspertkomiteene er det en liten variasjon mellom departement- og direktoratsansatte hva gjelder rollen som regjeringsrepresentant. De to departementsansatte har en atferd som i noe større grad er i tråd med denne rollen enn hva de direktoratsansatte har. Sett ut i fra en organisasjonsteoretisk tilnærming vil denne variasjonen kunne forstås med bakgrunn i antakelsen om at departementsansatte har hyppigere kontakt med politisk ledelse, og derfor mer utsatt for politisk styring enn hva tjenestemenn fra direktoratsnivå vil være. Selv om denne variasjonen er i tråd med forventningene, er variasjonen beskjeden. I rådsarbeidsgruppene er denne variasjonen fraværende. Tilnærmingens forventning om variasjon også her, samsvarer altså ikke med datamaterialet. Den vertikale inter-organisatoriske spesialiseringen forventes i tillegg å ha som effekt at direktoratsansatte i større grad enn departementsansatte har en atferd i tråd med forventningene i ekspertrollen. Det empiriske datamaterialet viser motsatt tendens. De forventede effekter av ulike hierarkisk organisasjonsnivå i hjemlig forvaltning stadfestes altså ikke.

Ekspertrollen står noe sterkere i ekspertkomiteene enn i rådsarbeidsgruppene, både blant direktoratsansatte og departementsansatte. Denne variasjonen kan i utgangspunktet ikke forklares gjennom å undersøke intervjuobjektene verdi på perspektivets uavhengige variable. Det empiriske resultatet er allikevel ikke overaskende. Ekspertkomiteenes funksjon i kommisjonsstrukturen er å bidra med tilleggsekspertise til Kommisjonen, og forventningene innebygd i ekspertrollen må derfor kunne sies å være en formell norm. Atferd i tråd med formelle normer er en viktig antakelse innenfor dette perspektivet. At ekspertrollen står

sterkere i ekspertkomiteene enn i rådsarbeidsgruppene er derfor i tråd med perspektivets antakelser om sammenheng mellom formelle normer og organisasjonsatferd. Denne variasjonen er imidlertid moderat, og det er tydelig at ekspertrollen står sterkt uavhengig av om deltakelsen foregår i ekspertkomiteene eller rådsarbeidsgruppene. Selv om rådets basale spesialiseringsprinsipp er territorielt, er rådsarbeidsgruppene i likhet med ekspertkomiteene sektorielt inndelt. Ved behandling av Schengen-relevante saker, for eksempel spørsmål knyttet til visum, vil man derfor kunne tenke seg at møtedeltakerne deler en dybdekunnskap om visum-relaterte spørsmål og at dette vil kunne gi grobunn for ekspertpreget atferd også i rådsarbeidsgruppene.

Variasjon i intervjuobjektens vektlegging av rollen som en del av en felles europeisk administrasjon avhengig av om deltakelsen foregår i ekspertkomiteene eller rådsarbeidsgruppene, kan i likhet med ekspertrollevariasjonen, ikke direkte forklares av perspektivets uavhengige variable. Variasjonen vil imidlertid også her kunne ses i sammenheng med antakelsen om sammenheng mellom formelle normer og atferd. Kommisjonens formål er å representere europeiske interesser som helhet, slik at også denne variasjonen vil kunne sies å være forventet sett fra et organisasjonsteoretisk perspektiv.

## **6.2 Møtedeltakernes beslutningsatferd og den mellomstatlige tilnærmingen**

Det mellomstatlige perspektivet antar at nasjonale tjenestemenns eventuelle følelse av tilhørighet til departement, profesjon eller policy-sektor blir erstattet med troskap til nasjonale myndigheter som helhet i det øyeblikk de samhandler med utlendinger.

I tråd med forventningene står rollen som regjeringsrepresentant svært sterkt i begge komitétypene. Imidlertid viser datamaterialet tydelig at intervjuobjektene oppfatter flere roller som passende atferd. For eksempel virker både ekspertrollen og policy-sektorrollen å være relativt viktige referansepunkt hos de fleste intervjuobjektene. Det kan imidlertid virke som om en atferd i tråd med ekspert- og policy-sektorrollen er oppfattet som mer passende i noen situasjoner mer enn i andre. I situasjoner hvor det er konflikt mellom forventningene i de ulike rollene virker regjeringsrepresentantsrollen å være dominerende, mens de andre rollene er mer fremtredende i situasjoner uten slik konflikt. Dette kan tyde på at de ulike rollene supplerer hverandre, men at intervjuobjektene tar på seg «regjeringsfrakken» i situasjoner som berører Norges interesser direkte. Så selv om antakelsen om at tjenestemenns eventuelle følelse av tilhørighet til departement, profesjon eller policy-sektor erstattes med troskap til

nasjonale myndigheter som helhet i det øyeblikk de samhandler med utlendinger ikke vil kunne sies å ha støtte i empirien, er det allikevel en tendens til at dette skjer i noen grad i de situasjoner som «virkelig teller» eller når saker er omstridt og konfliktfylt.

Intervjuobjektene sterke vektlegging av regjeringsrepresentantsrollen kan i utgangspunktet lett forklares som et resultat av at tjenestemenn fungerer som delegerte forhandlere for enhetlige nasjonalstater. Det er imidlertid utfordrende, ut i fra et mellomstatlig perspektiv, å forklare intervjuobjektene variasjon i vektleggingen av de ulike rollene avhengig av om deltakelsen foregår i rådsarbeidsgruppene eller ekspertkomiteene. Den antatt manglende selvstendige rollen for overnasjonale institusjoner gir i utgangspunktet en forventning om en begrenset variasjonen i intervjuobjektene vektlegging av de ulike rollene. Det er derfor nærliggende å tenke seg at denne variasjonen har sitt utspring i ulike kjennetegn ved kommisjon- og rådsstrukturen. Det at seks av ni intervjuobjekter er deltakere i både ekspertkomiteene og rådsarbeidsgruppene medfører at det for disse seks intervjuobjektene er kontrollert for andre tenkelige påvirkningsfaktorer. At rollen som en del av en felles europeisk administrasjon i noen grad ser ut til å være en del av intervjuobjektene referansegrunnlag, utfordrer antakelsen om overnasjonale institusjoners manglende selvstendige rolle ytterligere. Det er vanskelig å se for seg at denne rollen ville vært tilstede om det ikke hadde vært for at deltakelsen foregår på overnasjonalt nivå.

Tanken om at nasjonale tjenestemenn møter på den internasjonale scenen med forhåndsdefinerte preferanser og identiteter, formulert på nasjonalt nivå, samsvarer i noen grad med datamaterialet. Både i ekspertgruppene under Kommisjonen og i rådsarbeidsgruppene virker deltakerne å ha en form for mandat eller posisjon å jobbe etter. Formen på disse mandatene varierer imidlertid avhengig av hva slags komitétype det er snakk om. I rådsarbeidsgruppene utarbeides det gjerne politisk klarerte tekster som skal fremføres i møtet, mens «mandatet» i ekspertkomiteene virker å være et mandat i form av at intervjuobjektene ved hva slags retning politisk ledelse ønsker. Dette ser ut til å ha stor betydning for intervjuobjektene vektlegging av regjeringsrepresentantsrollen.

Den mellomstatlige tilnærmingen kan altså bidra til å belyse hvorfor rollen som regjeringsrepresentant står sterkt blant intervjuobjektene, men vil ikke kunne sies å bidra til å øke forståelsen om hvorfor vektleggingen av denne rollen varierer avhengig av om deltakelsen foregår i ekspertkomiteene under Kommisjonen eller arbeidsgruppene under Rådet.

## 6.3 Møtedeltakernes beslutningsatferd og kulturtilnærmingen

Som nevnt i teorikapittelet produserer ikke den kulturelle tilnærmingen forventninger til svar på oppgavens problemstilling direkte. Kulturtilnærmingen vil imidlertid kunne bidra til å belyse følgende empiriske funn: intervjuobjektenees forholdsvis sterke vektlegging av ekspert- og regjeringsrepresentantsrollen. Ved deltakelse i EU-komiteer innenfor Schengen-relaterte saker står de nasjonale tjenestemennene ovenfor en rekke ulike forventninger til atferd. Fire av disse er rollen som regjeringsrepresentant, ekspertrollen, policy-sektorrollen og rollen som en del av en felles europeisk administrasjon. Intervjuobjektenees forholdsvis sterke vektlegging av ekspert- og regjeringsrepresentantsrollen vil ut i fra kulturtilnærmingen kunne forstås i sammenheng med den mellomstatlige tradisjonen i norsk internasjonalt samarbeid og to av normene for god statsskikk: lojalitet og faglig uavhengighet.

Intervjuobjektenees sterke vektlegging av regjeringsrepresentantsrollen, ikke bare i rådsarbeidsgruppene, men også i en sektorspesialisert Kommisjon ment å forsvare europeiske interesser som helhet, vil kunne belyses ved å rette et blikk mot norsk internasjonalt samarbeid i et historisk perspektiv. Tradisjonelt har Norges internasjonale samarbeid, i likhet med andre nasjonalstater, vært kjennetegnet av et institusjonalisert mønster av politikk mellom suverene stater (Egeberg 2006:18). Denne institusjonaliserte formen for internasjonalt samarbeid har tradisjonelt foregått i mellomstatlige organisasjoner politisk styrt av representanter for nasjonale regjeringer (regjeringssjefer og statsråder) der samarbeids- og konfliktmønstre sammenfaller med landegrensene regjeringssjefene og statsrådene representerer (ibid.). Legger man til grunn at det er utviklet uformelle normer og verdier knyttet til denne tradisjonelle internasjonale samarbeidsstrukturen vil man kunne tenke seg at lojalitet til egen regjering og vektlegging av nasjonale interesser ved samhandling med utlendinger inngår i en gjensidig, og ofte stilltiende, forståelse av hva som er sant, rimelig, naturlig og rett. Likeledes vil den forholdsvis lave viktighet intervjuobjektene gir det å forsvare europeiske interesser som helhet, forstås som en atferd som bryter med normene for norsk internasjonalt samarbeid.

Et annet kjennetegn ved den politisk-administrative kulturen i Norge er normene om embetsverkets lojalitet og faglige uavhengighet. De to normene, som i noen tilfeller er motstridene og der lojalitetsnormen er overordnet normen om faglig uavhengighet, vil kunne ses på som viktige referanser ved matching av identiteter, situasjoner og atferdsregler. Det at forventningene innebygd i ekspert- og regjeringsrepresentantsrollen samsvarer med to

institusjonaliserte normer for god forvaltningsskikk vil kunne ses i sammenheng med intervjuobjektene forholdsvis sterke vektleggingen av disse rollene. Gitt at lojalitetsnormen er overordnet normen om faglig uavhengighet, vil datamaterialets indikasjoner på at regjeringsrepresentantsrollen blir den dominerende ved rollekonflikt belyses av den kulturelle tilnærmingen. I en tenkt situasjon der intervjuobjektene opplever rollekonflikt mellom forventningene innebygd i de fire ulike rollene, vil vi kunne se for oss følgende svar på March og Olsens tre spørsmål antatt å være styrende for menneskers handlingsvalg:

- 1) Dette er en situasjon hvor regjeringens ønskede politikk ikke samsvarer med hva jeg mener er det faglige beste, det beste for det policy-feltet jeg jobber med, eller for EU som helhet.
- 2) Jeg er en norsk forvaltningsansatt i et embetsverk forventet å være politisk lojalt og faglig uavhengig.
- 3) Jeg, som norsk forvaltningsansatt i et lojalt og faglig uavhengig embetsverk, jobber for å oppnå regjeringens ønskede preferanser på den beste faglige måte.

Ved å svare på disse tre spørsmålene (Hva slags situasjon er dette? Hva slags person er jeg? Hva gjør en person som meg i en situasjon som dette?) er det antatt at organisasjonsmedlemmene rangerer ulike rolleforventninger ut i fra hva de oppfatter som mest passende. I et embetsverk med en antatt normativ orden preget av politisk lojalitet og faglig uavhengighet, og normer utledet av en institusjonalisert praksis hva gjelder Norges internasjonale samarbeid, er intervjuobjektene vektlegging av ekspert- og regjeringsrepresentantsrollen i tråd med kulturtilnærmingens forventning.

## 7 Konklusjon

Denne studien har tatt mål av seg å svare på følgende spørsmål: varierer norske forvaltningsansattes beslutningsatferd avhengig av om de deltar i kommisjons- eller rådsstrukturen innenfor Schengen-relaterte saker i EU? Det korte svaret på dette spørsmålet er: ja. Intervjuobjektene legger større vekt på forventningene innebygd i rollen som regjeringsrepresentant ved deltakelse i rådsarbeidsgruppene enn de gjør ved deltakelse i ekspertgruppene underlagt Kommisjonen. Policy-sektorrollen tillegges større vekt i ekspertkomiteene enn det den gjør i rådsarbeidsgruppene. Videre vektlegger intervjuobjektene normene og forventningene innebygd i ekspertrollen og rollen som en del av en europeisk administrasjon noe sterkere i Kommisjonens ekspertgrupper enn i Rådets arbeidsgrupper. I tillegg viser det empiriske materialet også en moderat variasjon i beslutningsatferd mellom departements- og direktoratsansatte når det gjelder regjeringsrepresentant-, ekspert- og policy-sektorrollen. Ved deltakelse i ekspertgruppene under Kommisjonen vektlegger de departementsansatte intervjuobjektene regjeringsrepresentantsrollen noe mer enn det de direktoratsansatte intervjuobjektene gjør. Policy-sektorrollen står noe sterkere blant direktoratsansatte enn departementsansatte uavhengig av hvilke komité-typer det er snakk om, mens ekspertrollen står marginalt sterkere blant departementsansatte enn direktoratsansatte i både ekspert- og arbeidsgruppene.

Selv om det finnes variasjon i intervjuobjektene beslutningsatferd avhengig av hvilken komité-type deltakelsen foregår i, vil denne variasjonen kunne ses på som relativt beskjeden, og beslutningsatferden i de to komiteene har flere likhetstrekk. Felles for de to komité-typene er en sterk vektlegging av regjeringsrepresentantsrollen. Denne rollen står spesielt sterkt i de tilfeller intervjuobjektene oppfatter at de definerte rollene står i konflikt med hverandre eller når sakene under behandling er omstridt. Videre legges det sterk vekt på profesjonelle og faglige vurderinger både i ekspertgruppene og rådsarbeidsgruppene, mens det å forsvare europeiske interesser som helhet står relativt svakt begge steder. Studiens empiriske funn underbygger Morten Egeberg (1999) og Morten Egeberg, Jarle Trondal og Gunther F. Schaefers (2003) studier som slår fast at arbeidsgrupper under Rådet og ekspertkomiteer under Kommisjonen er to ulike arenaer som fremkaller ulike referansepunkt hos nasjonale tjenestemenn. Det kan imidlertid virke som om intervjuobjektene i denne studien legger enda mer vekt på regjeringsrepresentantsrollen enn hva tilfellet er i de to nevnte studiene. Dette vil kunne ses i lys av Norge er et utenforland i EU og at norske tjenestemenn derfor ikke føler samme grad av forpliktelse til EU-samarbeidet som det enhetene i disse studiene vil kunne



tenkes å føle. Videre kan man også tenke seg at man som utenforland ønsker å bruke alle disponible kanaler for påvirkning.

Disse resultatene er forsøkt sett i lys av tre teoretiske perspektiver: et organisasjonsteoretisk, et mellomstatlig og et kulturelt perspektiv. Variasjonen i beslutningsatferd avhengig av om deltakelsen foregår i Kommisjonen eller Rådet underbygger den organisasjonsteoretiske antakelsen om at organisatorisk kontekst på EU-nivå har betydning for organisasjonsmedlemmenes atferd, samtidig som det svekker det mellomstatlige perspektivets antakelse om overnasjonale institusjoners minimale betydning for nasjonale tjenestemenns identitet, interesser og atferd. Det organisasjonsstrukturelle perspektivets kredibilitet styrkes av at det er kontrollert for andre tenkelige påvirkningsfaktorer da seks av ni intervjuobjekter deltar i begge komité-typene. Det at det mellomstatlige og det kulturelle perspektivet ikke vil kunne bidra til å forklare variasjonen i intervjuobjektenes beslutningsatferd, betyr ikke at de er irrelevante hva gjelder å belyse intervjuobjektenes beslutningsatferd i EUs komité-system innenfor Schengen-relevante saker. Både det mellomstatlige og det kulturelle perspektivet bidrar til å belyse den svært sterke vektleggingen av regjeringsrepresentantsrollen uavhengig av hvilken institusjon deltakelsen foregår i. Videre kan den relativt sterke vektleggingen av ekspertrollen blir forstått i lys av den kulturelle tilnærmingen.

Denne studien bidrar til å øke kunnskapen om hvilken rolle det norske embetsverket spiller i policy-prosessen i EU innenfor Schengen-relevante saker, og må ses på som et bidrag til å øke vår felles forvaltningskunnskap om forholdet mellom Norge og EU.



# Litteraturliste

Adcock, Robert og David Collier (2001). "Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research", *American Political Science Review* 95: 529-546.

Allerkamp, Doreen (2009). "Intergovernmentalism, reloaded: The Transformative Power of intergovernmental Council Policy-making". Paper presentert på 11. European Union Student Association Conference, Los Angeles 23.-25. april 2009.

Beyers, Jan (2005). "Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials", *International Organization* 59: 899-936.

Blatter, Joachim og Till Blume (2008). "In search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies", *Swiss Political Science Review* 14(2):315-356.

Bryman, Allan (2004). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Bull, Henrik (1999). "Norge og Schengen-Forandre for å bevare?", i Dag Harald Claes og Bent Sofus Tranøy (red.): *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Crouch, Mira og Heather Mckenzie (2006). "The logic of small samples in interview-based qualitative research", *Social Science Information* 45(4): 483-499.

Cini, Michelle (2010). "Intergovernmentalism", i Michelle Cini og Nieves Peres-Solorzano Borrogon (red.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Den Boer, Monica (2001). "The incorporation of Schengen into the TEU: a bridge too far?", i Jorg Monar og Wolfgang Wessels (red.): *The European Union after the Treaty of Amsterdam*. Coontinum: London.

Den Boer, Monica (2012). "Policing Schengen", i J. Peter Burgess og Serge Gutwirth (red.): *A Threat Against Europe?: Security, Migration and Integration*. VUBPRESS: Brussel.

Den Boer, Monica og Laura Corrado (1999). "For the Record or OFF the Record: Comments About the Incorporation of Schengen into the EU", *European Journal of Migration and Law* 1: 397-418.

Egeberg, Morten (1992). "Konstruktiv statsvitenskap og forvaltningspolitikk". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 8:185-204.

Egeberg, Morten (1999a). "Trancending intergovernmentalism? Identity and role perceptions of national officials in EU decision-making", *Journal of European Public Policy* 6: 456-474.

Egeberg, Morten (1999b). "The Impact of Bureaucratic Structure on Policy Making", *Public Administration* 77(1), 155-170.

Egeberg, Morten (2001). "How federal? The organizational dimension of integration in the EU (and elsewhere)", *Journal of European Public Policy* 8 (5): 728-746.

Egeberg, Morten (2004). "An organizational approach to European integration: Outline of a complementary perspective". *European Journal of Political Research* 43: 199-219.

Egeberg, Morten (2006). "The Institutional Architecture of the EU and the Transformation of European Politics", i Morten Egeberg (red.): *Multilevel Union Administration. The transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan: New York.

Egeberg, Morten (2006). "The Commission: Balancing Autonomy and Accountability", i Morten Egeberg (red.): *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Palgrave Macmillan: New York.

Egeberg, Morten (2010). "The European Commission", i M. Cini og N. Peres- Solorzano Borragan (red.): *European Union Politics*. Oxford: Oxford University Press.

Egeberg, Morten (2012). "How bureaucratic structure matters": an organizational perspective", i B. Guy Peters og Jon Pierre (red.): *Handbook of Public Administration*. London: Sage.

Egeberg, Morten, Gunther Schaefer og Jarle Trondal (2003). "The many faces of EU committee governance", *West European Politics* 26 (3): 19-40.

Egeberg, M. og H. Sætren (1999). "Identities in Complex Organizations: A Study of Ministerial Bureaucrats", i Morten Egeberg og Per Lægreid (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.

Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gornitzka, Åse og Ulf Sverdrup (2008). "Who consults? The configuration of expert groups in the European Union", *West European Politics*, 31 (4): 725-750.

Gullick, Luther (1937). "Notes on the theory of organization. With special reference to government", i Luther Gullick og Lyndall Urwick (Red), *Papers on the Science of Administration*. New York: Institute of Public Administration, Columbia University.

Hayes-Renshaw, Fiona og Helen Wallace (2006). *The Council of Ministers*. New York: Palgrave Macmillan.

Hayes-Renshaw, Fiona (2012). "The Council of Ministers", i John Peterson og Michael Shackleton (red.): *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Hooghe, Lisbet og Hussein Kassim (2012). "The Commissions's Services", i John Peterson og Michael Shackleton (red.): *The Institutions of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Isaksen, Helene (2012). *Finanstilsynet - utenfor og innenfor. En studie av Finanstilsynets arbeid med EU-regelverk*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Krasner, Stephen (1988). "Sovereignty. An institutional perspective", *Comparative Political Studies* 21: 66-94.

Larson, Torbjörn Larsson og Jarle Trondal (2006). "Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda", i Herwig C.H. Hofman og Alexander H. Türk (red.): *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lewis, Jeffrey (2005). "The Janus Face of Brussel: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union", *International Organization* 59: 937-971.

March, James G. og Johan P. Olsen (2004). The Logic of Appropriateness. ARENA Working Paper 04/09. Oslo: Arena Senter for europaforskning.

Myhre, Camilla (2005). Nettverksadministrative systemer i EU? En studie av det norske Post- og teletilsynet. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitet i Oslo.

Packer, Martin J. (2011). *The Science of Qualitative Research*. New York: Cambridge University Press.

Peers, Steve (2011). *EU Justice and Home Affairs Law*. Oxford University Press: Oxford.

Pfeffer, Jeffrey (1982). *Organizations and Organization Theory*. Boston, MA: Pitman.

Saiotti, Ruben (2011). *Cultures of boarder control: Schengen and the evolution of the European frontiers*. University of Chicago Press: Chicago.

Scott, W. Richard (1981). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice – Hall.

Scott, W. Richard (2008). *Institutions and Organizations. Ideas and interests*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Selznick, Philip (1997). *Lederskap*. Oslo: Tano Aschehoug.

Silverman, David (1993). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage.

Simon, Herbert A. (1965). *Administrative behavior. A study of Decision-Making Processes in Administration Organization*. New York: The Free Press.

Tansey, Oisin (2007). "Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Non-probability Sampling", *Political Science and Politics*, Volume 40, No.4.

Thelen, Kathleen (2004). *How Institutions Evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.

Trondal, Jarle (2001). "Is there any social constructivist - institutional divide? Unpacking social mechanisms affecting representational role among EU decision-makers", *Journal of European Public Policy* 8 (1): 1-23.

Trondal, Jarle (2006). "EU committee governance and the multilevel community administration", i Herwig C. H. Hoffman og Alexander H. Türk (red.): *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Trondal, Jarle (2010). *An Emergent European Executive Order*. Oxford: Oxford University Press.

Trondal, Jarle og Frode Veggeland (2003). "Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees", *Journal of European Public Policy* 10 (1): 59-77.

Turack, Daniel C. (1968). "The Scandinavian Passport Union", *Nordisk tidsskrift for international ret* 38: 171-181.

Vestlund, Nina (2009). En integrert europeisk administrasjon? Statens legemiddelverk i en ny kontekst. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

## Offentlige dokumenter

DIFI-rapport (2012:3). Norsk medvirkning i visumsamarbeidet innenfor Schengen. En gjennomgang av organisering og arbeidsformer. Oslo: Direktorat for forvaltning og IKT.

Harlem Brundtland, Gro (1995). Tale ved Nordisk Råds 46.sesjon: Generaldebatt, Regjeringen.no [Lesedato 3.mars 2013], tilgjengelig på: [http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/smk/taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1995/generaldebatt\\_28-2-95.html?id=261382](http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-brundtland-iii/smk/taler-og-artikler-arkivert-individuelt/1995/generaldebatt_28-2-95.html?id=261382)

Schengen-konvensjonen 1990: Konvensjonen om gjennomføring av Schengen-avtalen av 14.juni 1985 mellom regjeringene for statene i den økonomiske unionen Benelux, forbundsrepublikken Tyskland og republikken Frankrike om gradvis avskaffelse av kontrollen på den felles grenser, udiregelverk.no [lesedato 1.mars 2013], tilgjengelig på <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/schengen/-schengen-konvensjonen-1990/>

St.meld.nr 11 (2000-2011). Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politiske ledelse og andre samfunnsaktører. Oslo: Arbeids- og administrasjonsdepartementet

St.prp.nr 42 (1996-1997). Om samtykke til ratifikasjon av samarbeidsavtale av 19. desember 1996 mellom partene i Schengen-avtalen og Schengenkonvensjonen, og Island og Norge om avskaffelse av personkontroll på de felles grenser. Oslo: Justis og politidepartementet.

St.prp.nr 50 (1998-1999). Om samtykke til inngåelse av en avtale mellom Rådet for Den europeiske union og Republikken Island og Kongeriket Norge om de sistnevnte statenes tilknytning til gjennomføringen, anvendelsen og videreutviklingen av Schengen-regelverket. Oslo: Utenriksdepartementet

NOU (2012: 2): Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU. Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet 7. januar 2010 (Europautredningen). Avgitt til utenriksdepartementet 17. Januar

## **Intervjuobjekter**

Dag Egil Adamsen	Justis- og beredskapsdepartementet
Thea Baastad	Politidirektoratet
Catherine De Coster	Utlendingsdirektoratet
Lene Haagård	Politidirektoratet
Anne Sofie Hippe	Justis- og beredskapsdepartementet
Kristian Kaspersen	Utenriksdepartementet
Torill Myhren	Justis- og beredskapsdepartementet
Vibeke Margrethe Selmer	Justis- og beredskapsdepartementet
Line Stang	Politidirektoratet

# Vedlegg

## Intervjuguide

### **Tema:**

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet og embetsverkets beslutningsatferd i arbeidsgruppene under Rådet og ekspertkomiteene under Kommisjonen.

### **Formålet med intervjuet:**

- Økt kunnskap om norsk deltakelse i EU innenfor Schengen-relaterte saker
- Undersøke om det finnes variasjon i forvaltningsansattes beslutningsatferd avhengig av om deltakelsen foregår i arbeidsgruppene under Rådet eller ekspertkomiteene under Kommisjonen

### **Bakgrunnsspørsmål**

- Hvilken stilling har du i departementet/direktoratet?
- Hva slags utdanning har du?
- Vet du om det er mange med samme utdanningsbakgrunn som deg selv i disse møtene?
- Hvor ofte deltar du i møter på EU-nivå?
- Er dette møter i rådsarbeidsgrupper eller ekspertkomiteer?

### **Beslutningsatferd**

- De fire ulike rollene defineres og gjøres forstått:
  - *Rollen som regjeringsrepresentant*: Et sett av forventinger om lojalitet til regjeringen, og en vektlegging av nasjonale interesser
  - *Policy-sektorrollen*: Forventning om en innoverrettet atferd komplet mot den enheten intervjuobjektet har sin primære organisatoriske tilknytning
  - *Ekspertrollen*: Forventning om atferd styrt av vitenskapelige og profesjonelle vurderinger
  - *Rollen som en del av en europeisk administrasjon*: Forventning om å forsvare europeiske interesser generelt
- Har du spørsmål vedrørende disse rollene?
- Kan du først komme med noen betraktninger knyttet til hver av de fire rollene i de komité-typene du har deltatt i?
- Klarer du å rangere, på en skala fra 1-5, hvordan hver av disse rollene passer med din deltakelse i rådsarbeidsgrupper/ekspertkomiteer?
- Hva vil det viktigste referansegrunnlaget for deg i ditt arbeid i disse møtene i en tenkt situasjon der det ved behandling av en sak ikke er samsvar mellom hva du antar er regjeringens preferanser, det du anser som faglig riktig, hva du anser som best for det policy-feltet du vanligvis arbeider med og hva du mener vil være det beste for EU som helhet?
- Vil det ha noen betydning om du deltar i rådsarbeidsgruppene eller ekspertkomiteene?
- I en slik situasjon, vil du si at du føler sterkest tilhørighet til den norske regjeringen, avdelingen du jobber i, din profesjon, eller EU?



### ***Avslutning***

- Har du noen flere spørsmål?
- Vet du om noen andre jeg burde kontakte?
- Takk for hjelpen